

LES ^{N°125} ÉCHOS DU LOGEMENT

SPW | Éditions

POLITIQUE DU LOGEMENT : ENJEUX ET QUESTIONNEMENTS D'HIER ET DE DEMAIN

→ Prise en gestion du logement / Vacance immobilière / Logements publics / Convention d'occupation temporaire / Sur le terrain + Habitat d'hier / État et logements / Médiation locative / Bail d'habitation



POLITIQUE DU LOGEMENT

POLITIQUE DU LOGEMENT ET LOGEMENT PUBLIC

- 04 À quand une politique
du logement à long terme
en Wallonie ?

PAR OLIVIER DECHENNE

- 08 Le logement public
en Wallonie : utopie
ou enjeu politique ?

PAR MICHEL DEFFET

ACTEURS DU LOGEMENT : FOCUS SUR LES AVANCÉES ET LES PERSPECTIVES

- 11 Le Fonds du Logement
de Wallonie, partenariats
et synergies

PAR LE FONDS DU LOGEMENT

- 15 Crise du Logement,
droit à l'habitat
et politique régionale :
une contribution associative

PAR ROGER NZABAHIMANA, DAVID PRAILE,
ANNE-CATHERINE RIZZO

- 22 Les agences
immobilières sociales :
en développement continu et à la
croisée des chemins

PAR ALEXANDRE BORSUS

LOGEMENTS INOCCUPÉS

- 26 Combattre l'inoccupation immobilière

PAR LE FONDS DU LOGEMENT

- 29 La vacance immobilière, l'asbl
Communa
et la convention d'occupation
temporaire

PAR NICOLAS BERNARD

- 34 Le logement — évolution historique
et repères réglementaires

PAR PAUL-ÉMILE HÉRIN

REGARDS SUR LE PASSÉ

- 40 Les pavillons du Fonds
Roi Albert

PAR JEAN-MICHEL DEGRAEVE

JURISPRUDENCE

- 42 Le Décret flamand sur les locations
d'habitations : les grandes lignes

PAR TOM VANDROMME

- 44 La médiation en matière de bail et les
commissions paritaires locatives en
2019

PAR NICOLAS BERNARD

- 49 Bail de résidence principale
Justice de paix de Sprimont

PUBLICATIONS

- 51 Quoi de neuf dans les copropriétés ?

INTERVIEW DE CORINNE MOSTIN PAR LUC THOLOMÉ

ÉDITRICE RESPONSABLE
Annick Fourmeaux

RÉDACTEURS EN CHEF
Guillaume Hellemans et Laetitia Jottard

COMITÉ DE RÉDACTION
Nicolas Bernard, Philippe Defeyt, Jean-Michel Degraeve,
Françoise Duhaut, Paul-Émile Hérin, Luc Laurent, Alain
Malherbe, Alexandra Nafpliotis, Sébastien Pradella, Daniel
Pollain, Geneviève Rulens, Yves Schreel, Luc Tholomé

RUBRIQUE REGARDS SUR LE PASSÉ
Jean-Michel Degraeve (degraeve.jm@gmail.com)

RUBRIQUES JURISPRUDENCE ET PUBLICATIONS
Luc Tholomé (luc.tholome@spw.wallonie.be)

GESTION DES ENVOIS ET DES ABONNEMENTS
Liliane Vangeel (liliane.vangeel@spw.wallonie.be)

LES ÉCHOS DU LOGEMENT
PEUVENT ÊTRE OBTENUS GRATUITEMENT
SUR DEMANDE ÉCRITE AUPRÈS DE
Laetitia Jottard

SPW Territoire Logement Patrimoine Énergie
Rue des Brigades d'Irlande, 1 - 5100 Jambes
echosdulogement.dgo4@spw.wallonie.be

SITE GÉNÉRAL DU SPW TERRITOIRE
LOGEMENT PATRIMOINE ÉNERGIE
<http://spw.wallonie.be/dgo4>

ACCÈS DIRECT AUX ÉCHOS DU LOGEMENT
<http://echosdulogement.wallonie.be>

PHOTO DE COUVERTURE
Eugène Polain, *Vieilles maisons liégeoises*,
Université de Liège - Musée Wittert

La reproduction intégrale ou partielle des textes et
illustrations n'est autorisée qu'après accords écrits
préalables de la Rédaction et de l'auteur, moyennant
citation de la source et du nom de l'auteur.

DESIGN GRAPHIQUE ET MISE EN PAGE
nnstudio.be



IMPRESSION: Snel

La perspective des élections régionales a ouvert la voie à une réflexion rétrospective en matière de politique du logement. Ce numéro retrace les dernières avancées réalisées tout en pointant les moments-charnières qui ont fait basculer le paradigme de l'habitat vers les nouvelles problématiques individuelles et collectives du logement. Il ouvre aussi la voie à de nouveaux chemins de pensée par une mise en exergue des perspectives et des évolutions à privilégier, tant au niveau du secteur associatif ou des initiatives privées que des politiques publiques.

Olivier Dechenne, en tant que représentant des Sociétés de Logement de Service Public, reviendra sur les éléments qui ont marqué la dernière législature, et notamment sur leur impact au niveau des acteurs du terrain. Il déploiera les différents constats qui découlent des décisions politiques wallonnes régionales et locales émises ces dernières années, avant de mettre en avant quelques propositions pour concilier aide sociale au logement – en tant que levier essentiel en matière de développement économique et social – et financement des initiatives émanant des acteurs de terrain.

Dans son article « Le logement public en Wallonie : utopie ou enjeu politique ? », **Michel Deffet** remet en contexte l'actualité du logement public avec les changements politiques intervenus au cours du siècle dernier (régionalisation de la compétence « Logement », naissance du Code wallon du Logement...). Il insiste notamment sur la nécessité de repenser le Logement au sein d'un projet sociétal global d'accompagnement social pour faire davantage coïncider offre et demande de logements publics.

Les acteurs du logement sont au cœur des grands enjeux contemporains en matière d'accès au logement et de transition énergétique des bâtiments. Un article du **Fonds du Logement de Wallonie** rappelle ainsi les principaux défis à relever pour rendre possible l'adaptation du parc locatif aux évolutions de la composition des ménages et permettre à tous, y compris les familles nombreuses et les

personnes en situation de précarité, d'occuper un logement décent aux bonnes performances énergétiques. Il rappelle notamment le rôle et le soutien de ses partenaires, essentiels pour y parvenir.

Une composition à six mains – coécrite par **Roger Nzabimana** (ASBL RAPeL), **David Praile** (Rassemblement wallon pour le Droit à l'Habitat) et **Anne-Catherine Rizzo** (Relogeas) – recontextualise la « crise » du logement en mettant en perspective l'action politique régionale et la situation générale de mal-logement avec le quotidien auquel est confronté le secteur associatif. En conclusion, quelques pistes ouvrent le champ des possibles en matière d'habitat et de droit au logement pour tous.

Un article rédigé par **Alexandre Borsus** (coordinateur de l'Union wallonne des agences immobilières sociales) vient compléter le point de vue des acteurs du logement, notamment en matière de pénurie de logements adaptés aux évolutions des ménages. C'est aussi l'occasion de revenir sur les points forts qui ont marqué le parcours des agences immobilières sociales depuis leur création en 1993, et surtout d'amorcer une réflexion sur la nécessité de reconnaître leurs spécificités, notamment en tant qu'organismes dévolus à la « gestion pour autrui avec visée d'intégration sociale par le logement ».

La problématique des logements inoccupés alimentera la réflexion de la deuxième grande thématique de ce numéro. Le paradoxe de la coexistence de logements laissés à l'abandon avec une pénurie de logements accessibles financièrement a notamment ouvert la voie à un partenariat entre le **Fonds du Logement** et la Wallonie. Il s'agit d'une aide à la rénovation d'immeubles inoccupés depuis plus d'un an avec location, pour le propriétaire, du logement ainsi remis à neuf via une agence immobilière sociale ou une agence de promotion du logement. Nous verrons que le point fort de ce dispositif est la triangulation entre les propriétaires bailleurs, le Fonds du Logement de Wallonie et les associations de terrain.

La contribution de **Nicolas Bernard** analyse les potentialités ouvertes par le concept de vacance immobilière à la lumière d'initiatives citoyennes développées dans le but de réinvestir les bâtiments désaffectés. L'occupation temporaire et précaire de ces logements en friche est alors abordée comme une réponse à la demande exacerbée en logements abordables coexistant avec un nombre grandissant d'immeubles vacants. Un focus sur l'action de l'ASBL Communa, initiée par des étudiants bruxellois, permet de dresser l'inventaire des cinq piliers fondateurs de l'occupation temporaire d'immeubles en revitalisation. Si ce type d'occupation n'est pas régi par les règles traditionnelles du bail, trop rigoristes, nous verrons que la jurisprudence reconnaît la nécessité de cette pratique au travers de la « convention d'occupation temporaire/précaire ».

Ce numéro ouvre également le premier volet d'un triptyque d'étude historique de la politique du logement. Dans cette première partie, **Paul-Émile Hérin**, conseiller au service Info-conseils Logement, aborde la question du logement à l'aune des évolutions sociétales, culturelles et économiques qui ont façonné l'histoire depuis le Moyen Âge jusqu'au début du 20^e siècle. À travers ce balisage temporel, plutôt analytique qu'exhaustif, nous verrons comment le paradigme de l'habitat s'est vu progressivement conditionné par des normes de salubrité, elles-mêmes évolutives et tributaires du contexte politique et social d'une époque. Cette rétrospective nous fait donc remonter beaucoup plus loin dans le temps que les autres contributions ; ce décalage est notamment suggéré à travers l'illustration de la couverture, une reproduction de vieilles maisons liégeoises réalisée par l'historien Eugène Polain.

La rubrique *Regards sur le passé* s'intéresse à la première intervention de l'État belge en matière de construction de logements. Conçus pour pallier la pénurie de logements due aux destructions massives engrangées pendant la première guerre mondiale, les

pavillons du Fonds du Roi Albert posent ainsi les premiers jalons du logement en bois préfabriqué démultiplié à large échelle.

Le Décret flamand sur les locations d'habitations, entré en vigueur le 1^{er} janvier dernier, ouvre la rubrique *Jurisprudence*. Ce sera l'occasion d'analyser les nouveautés apportées en matière de contrats de bail de résidence principale chez nos compatriotes néerlandophones, ainsi que les spécificités liées aux contrats de location pour étudiants. Suivra une étude de **Nicolas Bernard** sur les opportunités des commissions paritaires locatives dans le cadre des recours à la médiation pour résoudre les conflits locatifs. On retiendra également l'exposé de la décision rendue par le juge de paix de Sprimont en matière de bail de résidence principale. Pour clore le numéro, une interview de **Corinne Mostin**, réalisée par **Luc Tholomé**, nous donnera à connaître son ouvrage sur la loi du 18 juin 2018 relative à la copropriété.

Dans quelle mesure la question du genre conditionne-t-elle l'accès au logement ? Qu'est-ce qui distingue et/ou rapproche les parcours résidentiels des hommes et des femmes ? Comment répondre à l'évolution des exigences en matière d'habitat et de rapport au logement tributaires des nouvelles structures des ménages ? Telles seront quelques-unes des questions abordées dans le prochain numéro, construit en partenariat avec le Centre d'études en Habitat durable et les intervenants au séminaire « Femmes et Logement » organisé par l'organisme de recherche wallon.

LAETITIA JOTTARD,
RÉDACTRICE EN CHEF

EN COUVERTURE

➔ EUGÈNE POLAIN (1864-1951)

Dans les pages qui suivent, rétrospectives et perspectives politiques racontent le logement d'hier et de demain. Le dessin de couverture nous donne à voir une illustration d'une « vieille maison liégeoise », réalisée par Eugène Polain, docteur en droit de formation, passionné d'histoire locale et d'archéologie. Ses dessins sont conservés au Musée Wittert de l'Université de Liège, qui nous a gentiment proposé d'en reproduire quelques exemplaires. L'historien-illustrateur nous ramène ainsi à une époque plus lointaine que la plupart des intervenants de ce numéro, mais où les questions de salubrité et d'accès au logement faisaient déjà débat. Un décalage qui se veut propice à la réflexion : tenter de comprendre quel était l'habitat d'hier pour peut-être mieux cerner les enjeux politiques du logement de demain.

- | | |
|---------------|---|
| En couverture | <i>Maison Fond Saint-Servais n° 11 (détail), dessin à l'encre et aquarelle, fin XIX^e – début XX^e siècle, Université de Liège – Musée Wittert, inv. 3009.</i> |
| 1. | <i>Maison rue Basse-Sauvenière, dessin à l'encre et aquarelle, fin XIX^e – début XX^e siècle, Université de Liège – Musée Wittert, inv. 3015.</i> |
| 2. | <i>Maison rue Potière. Étage et mansarde, dessin à l'encre et aquarelle, fin XIX^e – début XX^e siècle, Université de Liège – Musée Wittert, inv. 2643.</i> |
| 3. | <i>Maison rue Grande-Bèche n° 15 (Pavillon de Flore), dessin à l'encre et aquarelle, fin XIX^e – début XX^e siècle, Université de Liège – Musée Wittert, inv. 3010.</i> |

POLITIQUE DU LOGEMENT ET LOGEMENT PUBLIC

À quand une politique du logement à long terme en Wallonie ?

PAR OLIVIER DECHENNE

Directeur-gérant Scrl Centr'Habitat, Président d'Awal (Association wallonne des SLSP)

Quels ont été les éléments marquants de la législature en matière de politique du logement ? Cette question est à la base du présent article. En tant que représentant des Sociétés de Logement de Service Public (SLSP), un seul mot m'est venu à l'esprit quand la question m'a été posée : instabilité... Malgré les projets de grande qualité qui ont été réalisés dans toute la Wallonie durant cette législature, c'est en effet cette instabilité qui caractérise pour l'instant le cadre de travail de tous les acteurs du logement.

La rédaction du présent article ne vise certainement pas à fustiger tel parti ou tel ministre. Il s'agit ici d'un appel à une prise de conscience de nos hauts responsables politiques quant à la nécessité de mettre en place rapidement une politique de logement public à long terme.

Par le passé, dans le cadre de concertations avec tous les acteurs du logement, des groupes de travail et autres ateliers de réflexion ont été mis en place par des ministres successifs. D'impressionnants travaux d'analyse ont été réalisés avec d'intéressantes perspectives de développement. Cependant, les diverses conclusions de ces travaux ont toujours été destinées à orienter la politique d'un ministre, avec des résultats à atteindre dans une échéance déterminée. Il est temps à présent de mobiliser tous les acteurs du logement dans une réflexion de fond avec des balises et outils sur lesquels les acteurs de terrain pourront s'appuyer de manière durable.

L'instabilité de la politique wallonne du logement : les constats

Les analyses démographiques le démontrent : une augmentation massive du nombre de ménages est attendue en Wallonie (+350 000 d'ici 2050). Les besoins en logement vont donc exploser dans les prochaines années. On pourrait alors s'attendre à la mise en place d'une politique régionale du logement ambitieuse, avec une vision à long terme.

Force est de constater que cette politique à long terme est inexistante. Depuis près de cinq ans, aucun euro n'a été engagé pour des investissements dans le logement public wallon :

- le dernier programme d'investissement notifié par le Gouvernement est le plan de rénovation Pivert2 en 2014 ;

- pour le dernier programme de construction, il faut aussi remonter à 2014 pour trouver trace du dernier « ancrage communal », portant sur les années 2014-2016.

Par ailleurs, les montants d'investissement récemment annoncés par l'actuel Gouvernement wallon concernent les budgets des années 2019 à 2024. Un long moratoire est donc imposé *de facto* au secteur et on peut déjà considérer que les budgets des prochaines années seront largement insuffisants...

Et pourtant, la Déclaration de Politique régionale initiale de 2014 promettait la création de... 6 000 logements ! Le Gouvernement en place à l'époque, après consultation du secteur, avait entamé une réforme qui prévoyait, dans les grandes lignes :

- une révision de la réglementation pour l'attribution des logements publics ;
- une plus grande autonomie de gestion des sociétés de logement pour leur permettre de diversifier leurs activités ;
- la mise en place d'un « droit de tirage » leur permettant de planifier un minimum leurs investissements et d'en décider avec un minimum d'autonomie.

À l'époque, la révision du calcul du loyer social, réclamée de longue date par le secteur, avait été annoncée du bout des lèvres par le (Premier) ministre en charge du logement, avant de faire l'objet d'un « rétropédalage » complet sous la pression de ses instances politiques.

Vint alors le changement de gouvernement fin 2016. Alors que les modifications

du Code wallon du logement et de l'habitat durable avaient été actées pour la mise en place de la réforme décrite ci-dessus, le nouveau gouvernement s'est empressé de détricoter ce qui avait été réalisé lors de la première moitié de la législature. Une nouvelle modification du Code a abrogé la quasi-totalité des modifications apportées...

De nouvelles priorités ont été établies, avec une « réforme bis » prévoyant bien cette fois une modification du calcul du loyer social. Cependant, vu le délai imparti, au moment de la rédaction de cet article, aucun texte n'a pu faire l'objet d'un accord définitif au sein du Gouvernement wallon.

Un programme d'investissement réa- lisé à la hâte a été notifié pour la rénovation de logements « inoccupables ». Un autre pro- gramme, annoncé par voie de presse mais non confirmé officiellement, est attendu avant la fin de la législature, pour des investis- sements potentiellement mis en œuvre rapi- dement et qui donc seront parfois terminés au moment de leur officialisation !

Autre aveu d'instabilité : le Gouverne- ment wallon a décidé de fusionner la Société wallonne du Logement avec la Société wal- lonne du Crédit social, environ 18 ans après que la décision inverse a été prise par le mi- nistre du Logement de l'époque. Si on peut comprendre la nécessité de réaliser des économies dans un contexte budgétaire par- ticulièrement tendu, l'absence du Fonds du Logement de Wallonie dans la nouvelle struc- ture ne permet pas de rassembler l'ensemble des acteurs du logement. L'objectif essentiel de simplification administrative ne semble dès lors pas être atteint...

La diversité des politiques locales de logement

À ces difficultés régionales, il faut ajouter celles liées aux tensions locales qui ali- mentent le (non-)développement du loge- ment public. Ici aussi, la Wallonie vient de changer de cap. L'objectif général de 10 % de logement public sur l'ensemble du territoire, quasi la seule balise claire ayant survécu à plusieurs législatures, est à présent remis en question par le Gouvernement actuel, qui propose plutôt de développer du logement en fonction des demandes locales.

En fonction des volontés politiques communales, à nouveau souvent tributaires des finances, locales cette fois, le développe- ment de projets de logements publics, quand il n'est pas simplement bloqué, s'effectue à des vitesses très différentes selon les cir- constances.

À nouveau, il n'appartient pas aux ac- teurs de terrain de trancher dans ce domaine, mais il est essentiel de pouvoir donner aux autorités locales une ligne de conduite et des incitants adaptés et stables pour leur per- mettre de développer des projets de manière cohérente.

Les propositions du secteur

Il est évident que la situation budgétaire wal- lonne est à l'origine des difficultés actuelles. Les SLSP en sont conscientes et une aug- mentation inconsidérée des budgets en construction de logements n'est pas possible actuellement. La réflexion a été alimentée de- puis de longues années par l'Union des Villes et Communes et par la Société wallonne du Logement, sans grand succès jusqu'à pré- sent.

Dans le contexte décrit ci-dessus, une augmentation des recettes des SLSP est indispensable et des propositions sont émises en ce sens depuis plus de 10 ans. En effet, le montant du loyer social moyen, 264 € mensuels au 1^{er} janvier 2017, parle de lui-même pour expliquer l'impossibilité de développer, voire d'entretenir, un patrimoine pour une SLSP.

Une particularité du mode de calcul du loyer vient ajouter une difficulté supplé- mentaire à l'augmentation des recettes : le montant du loyer mensuel doit être plafonné à 20 % des revenus du locataire. Or, la propor- tion des locataires concernés par ce plafond est passée de 27 à 64 % entre 2002 et 2015 ! L'exception est devenue la règle et empêche donc l'immense majorité des investissements réalisés d'avoir le moindre impact sur le loyer perçu par les SLSP...

Certes, augmenter les loyers des per- sonnes qui disposent des revenus les plus faibles est une décision difficile qui implique- rait idéalement un transfert d'aide pour leur permettre de compenser cette augmenta- tion. Il n'est cependant plus acceptable pour les SLSP de continuer à supporter cette aide sociale au détriment du développement de leur patrimoine. Et surtout, il est temps de tenir compte des 39 464 candidats (au 1^{er} janvier 2017) en attente d'un logement public, condamnés à rester dans le secteur privé et à y payer un loyer moyen qui avoisine les 600 € mensuels...

La diversification des recettes des SLSP doit aussi être développée, via des locations autres que pour des logements purement sociaux (commerces, services...), permettant aussi de favoriser la mixité so- ciale. Des ouvertures existent dans les textes légaux, mais l'absence d'arrêtés du Gouver-

nement wallon dans ces matières empêche ou au mieux ralentit le processus de décision pour les audacieux qui se lancent dans des opérations « innovantes ».

Enfin, de nouveaux leviers devraient pouvoir être mobilisés, comme le finance- ment par l'épargne privée et le développe- ment systématique d'un quota de logements publics dans les projets privés.

Il ne s'agit pas ici d'une liste ex- haustive, mais d'éléments fondamentaux proposés de longue date par le secteur, et notamment dans le memorandum « loge- ment » de l'Union des Villes et Communes de Wallonie.

Conclusion

Le logement est un secteur clé du dévelop- pement économique et social de la Wallo- nie. Force est de constater qu'il n'a jamais fait l'objet d'une attention suffisante, eu égard à son importance dans un contexte d'augmentation de la population wallonne. Cœuvrons dès lors sans plus attendre à la mise en place d'outils performants et durables, bénéficiant d'une vision à long terme et d'un large consensus politique. La survie du loge- ment public et la qualité du logement wallon en général sont en jeu... —

Page suivante → Ensemble de 42 logements neufs intégrés dans une cité existante de 338 logements gérés par Centr'Habitat à La Louvière. Les 42 logements à basse énergie ont été construits en moins de 18 mois, nouvelle voierie incluse. Malgré la qualité avérée des projets réalisés par le secteur du logement public, les autorités investissent trop peu dans le secteur.
© Société wallonne du Logement





Le logement public en Wallonie : utopie ou enjeu politique ?

PAR MICHEL DEFFET

Directeur-gérant du Foyer de la région de Fléron Scrl – Président de l'ADGPL (Association des Directeurs – gérant de la Province de Liège)

Que représente le logement public aux yeux du citoyen wallon ? La Région wallonne a-t-elle répondu aux besoins de la population ? S'agit-il réellement d'un enjeu politique majeur, d'une vision de la société ?

Régionalisé depuis 1980, le logement public n'en finit plus de traîner une image peu reluisante aux yeux d'une majorité de Wallons. Les raisons de ce désamour ? Les éléments factuels qui ont freiné son développement et les perspectives annoncées relèvent d'une histoire vieille d'un siècle, époque où la volonté des dirigeants collait aux besoins de la société.

Son histoire¹

La Constitution belge (art. 23) met sur un pied d'égalité le droit à la sécurité sociale et le droit à un logement décent pour tout citoyen.

Au 19^e siècle, le logement populaire décent est pratiquement inexistant. À la fin de la première guerre mondiale, les destructions diverses liées au conflit laissent le pays en déficit de plus de 200 000 logements. En 1919, la Société Nationale des Habitations et Logements à Bon Marché (SNHLBM) voit le jour. Plusieurs structures coopératives se constitueront et deviendront les ancêtres des Sociétés de Logement de Service Public (SLSP) que nous connaissons actuellement. On construit d'abord des logements sur la base anglaise des cités-jardins ; la poursuite de l'effort immobilier se concrétisera, dès 1930, par de grands ensembles. En 1935, la Société Nationale de la Petite Propriété Terrienne (SNPPT) naît afin de freiner l'exode rural par des mesures favorisant l'accès à la propriété. Dès 1956, deux structures coexisteront qui se basent sur l'expérience acquise dans plusieurs programmes de construction : la Société Nationale Terrienne (ancienne SNPPT) et la Société Nationale du Logement (ancienne SNHLBM), bras armés pour l'acqui-

sitif et le locatif sur l'ensemble du Royaume. De 7 000 logements en 1950, on passera à 15 000 logements par an au début des années '70. En 1970, tous les textes législatifs s'unifieront dans un seul document de référence : le Code du logement. Dès 1980 et suite à une profonde réforme de l'État, la compétence du logement revient aux Régions : la Société wallonne du Logement naîtra de ces volontés politiques.

Entre 1980 et 1991, suite à une profonde crise financière, un moratoire sur les investissements publics en matière de logement perdurera durant toute cette période. Le Parlement wallon adoptera son propre code en 1998, le Code wallon du logement, qui englobera une nouvelle approche du logement public, en incluant non seulement la création de l'Habitat public, mais aussi les premiers principes d'accompagnement social des habitants. L'ancrage local verra sa position renforcée : les communes auront désormais les moyens de prendre leurs orientations propres en matière de politique du logement. Dans le même ordre, un remembrement des SLSP interviendra le 1^{er} janvier 2003 en faisant passer le nombre de sociétés locales de 105 en 2002 à 64 actuellement. Un nouveau principe se fait jour par l'attribution, à chacune des 262 communes de Wallonie, d'une seule SLSP de référence.

Au-delà des investissements consentis au niveau national et avant la régionalisation de la compétence, notons que les différents gouvernements wallons mirent en place, depuis le début des années 2000 :

- 1 milliard d'euros pour le Programme Exceptionnel d'Investissement (PEI 2003-2013) ;

- 450 millions d'euros pour le Programme Exceptionnel d'Investissement (PIVERT 1 & 2 2009-2016) ;

- +/- 60 millions d'euros/an pour les ancrages communaux dont le dernier porte sur la période 2014-2016.

Ses enjeux

La rhétorique des enjeux s'avère relativement simple : 64 SLSP gèrent 100 000 logements publics, alors que près de 40 000 candidatures restent en souffrance. Les agences immobilières sociales disposent quant à elles de 5 000 logements sous la forme de prise en gestion de propriétés privées limitées dans le temps, mais orientées vers la location à des publics cibles équivalents à ceux des SLSP. En tout état de cause, l'offre reste largement inférieure à la demande.

Au-delà des chiffres, le logement public dispose d'une position anecdotique, faute de moyens réels de mise en œuvre et malgré les efforts produits et repris dans le point précédent.

Certes, des solutions sont envisagées au niveau du calcul du loyer et de la manière d'attribuer les logements dits « sociaux ». Faute de temps mais aussi de volonté, depuis plusieurs décennies, la politique du logement n'atteint pas le pinacle des préoccupations sociétales des gouvernants. Cette erreur cause des effets négatifs à tous points de vue, ce qui n'est pas le cas pour d'autres pays où le logement recouvre non seulement une importance stratégique mais fait également partie d'une politique

¹ En partie, informations issues de la SWL (www.swl.be).

immuable d'investissements et de support public. Cette politique volontariste sur le long terme fait clairement défaut à la Wallonie qui héritera, dès 1980, d'une approche sommaire initiée par le niveau fédéral (SNL).

Actuellement, le logement public reste malheureusement caractérisé péjorativement comme « social » car destiné presque exclusivement aux populations précarisées. L'évolution de notre société, tant au niveau de son pouvoir d'achat que de son évolution démographique actuelle et future, ne fera qu'amplifier cette caractéristique, répandue dans l'opinion publique mais également avérée dans la réalité. D'aucuns estiment que la paupérisation de nos locataires n'est due qu'au faible niveau d'emploi ou à l'accumulation / la coexistence de populations similaires (plusieurs générations de ménages ne bénéficiant que de revenus de remplacement). La réalité constatée veut que des ménages bénéficiant de revenus issus du travail, fussent-ils faibles, ne trouvent pas de logements en suffisance dans le logement public. Sociologiquement, nous assistons à une homogénéisation des populations, tant par leurs revenus que par leur composition (pourcentage important de familles monoparentales).

Quant au patrimoine proprement dit, ne nous voilons pas la face, la précarité énergétique constitue le moteur principal des investissements en cours ou futurs pour améliorer les logements existants au profit des locataires. L'effort à consentir pour y arriver s'évalue à plus de 5,5 milliards d'euros.

Au niveau des logements neufs, les modes de financements, datant de 2012, ne correspondent plus du tout aux réalités de coûts que nous connaissons actuellement. Ils devront être revus en considérant notamment l'impact des normes liées à la PEB (performance énergétique du bâtiment) mais aussi les besoins à rencontrer pour les populations en fonction de la localisation (pénurie de logements une chambre, pénurie de grands logements pour familles nombreuses, etc.) avec des différences notables entre milieux urbain, périurbain et rural. La conséquence directe du sous-investissement historique en matière de subside de la part des pouvoirs publics devient immédiate : toute opération de construction neuve demeure déficitaire au moins sur les 20 années de remboursement des prêts consentis par les bailleurs sociaux (SLSP), en complément des subsides perçus. Ce phénomène n'engage pas les SLSP à construire de manière massive (création de +/- 600 logements/an depuis 10 ans). Cette production n'apporte pas d'offre complémentaire du fait de la vente de logements ou de la déconstruction d'autres unités, trop coûteuses à réhabiliter.



Son avenir

Sans entrer dans une vision pessimiste, nous ne pouvons raisonnablement objectiver la présence du logement public dans le paysage wallon sans oublier son grand frère, le logement privé qui lui, ne dispose pas, paradoxalement, des mêmes exigences. Certes, l'application des critères de salubrité vaut pour tous mais... la situation, la localisation des ensembles, leurs équipements, l'image qu'ils déploient auprès de la population, se cantonnent très régulièrement à des quartiers très clairement connotés.

Sur la base de ce simple constat, nous pouvons évaluer l'effort à produire pour assumer l'application de l'article 23 de la Constitution. Plus précisément, indépendamment d'une vision Keynésienne de surinvestissements publics, nécessaires à une réelle vision du logement en général, un vrai projet sociétal devra émerger rapidement afin d'assurer une continuité dans le temps digne de l'enjeu que représente le logement public. L'exemple de la ville de Reims n'en est que plus parlant : 43 % de logements publics ou assimilés régulent réellement le marché global de la location sur la ville, en ce compris le privé. Comment ? En proposant clairement des logements de qualité à des publics diversifiés ; en un mot, en visant la coexistence de la population, dans toutes ses spécificités, au sein de la gestion publique. Et *Oh miracle !*, ce sont les investisseurs privés qui deviennent de plus en plus intéressés par des projets

mixtes assurant des rendements moindres que la valorisation en vente mais avec un taux de rentabilité constant sur une longue durée.

Quel fut le moteur de cette exception ? Une volonté partagée et unanime de bâtir/rénover des quartiers en valorisant l'habitat pour tous. Le vecteur d'intégration majeur que constitue l'accès au logement s'en retrouve magnifié avec des retombées économiques importantes tout en faisant varier les montants de loyers de manière très significative en fonction de la situation socio-économique de chacune des familles concernées.

Un mécanisme connu de tous au profit de chacun. Ces quelques éléments prouvent à l'envi que sans vision, sans volonté réelle de création d'un équilibre sociétal à long terme dépassant très largement la notion du logement, il ne sera pas possible de relever les défis que la Wallonie devra rapidement assumer seule. Il en va de l'avenir de notre région car, au même titre que les accès aux soins de santé, la dualisation de l'accès au logement déjà présente ne fera que s'amplifier et deviendra critique. —

↑ Complexe de 9 maisons (4 maisons 3 chambres et 5 maisons 2 chambres) réalisé à Blegny (localité de Saive) en 2008. 946 923, 99 € HTVA ont été investis dans le projet, conçu en partenariat avec l'architecte AAVT et l'entrepreneur Daniel Stoffels, tous les deux originaires de la région de Liège.

ACTEURS DU LOGEMENT : FOCUS SUR LES AVANCÉES ET LES PERSPECTIVES



Le Fonds du Logement de Wallonie, partenariats et synergies

PAR LE FONDS DU LOGEMENT

C'est en 1929 que fut créé le Fonds du Logement de la Ligue des familles nombreuses de Belgique, pour aider les familles ouvrières, condamnées aux taudis locatifs, à améliorer leurs conditions de logement via la propriété. De réformes institutionnelles en évolutions sociales, le Fonds n'a cessé de s'adapter pour répondre aux besoins de son public particulier.

Le Code wallon du logement a ratifié la reconnaissance du FLW, organisme de droit privé, dans sa mission historique d'octroi de prêts hypothécaires sociaux aux familles nombreuses, ainsi que son rôle spécifique dans le secteur locatif. En 2003, il lui a encore confié l'encadrement des associations alors en plein essor.

Le Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie est resté, au fil des décennies, une société coopérative dont La Ligue est toujours le principal sociétaire. Le Fonds assure localement un service social d'intérêt général complémentaire aux acteurs publics wallons. Sa souplesse d'action et ses pratiques innovantes lui permettent d'articuler étroitement l'approche immobilière et l'approche d'accompagnement social, avec le soutien financier de la Wallonie.

Aujourd'hui, le risque de pauvreté concerne plus d'un citoyen sur quatre en Wallonie; la précarité croît à l'instar de la démographie. Les offres de logement, souvent inadaptées aux grandes familles, grèvent le budget de ces ménages qui prennent soin de 38 % des enfants wallons.

La vocation du Fonds consiste à fournir diverses aides adaptées à l'insertion durable des familles dans un habitat de qualité. En matière de prêts, le crédit éthique demeure la valeur première du Fonds. Ses procédures d'octroi ont toujours visé à éviter des situations d'endettement insoutenables pour les familles.

Le Fonds valorise dans la même optique, pour un investissement solidaire, les crédits régionaux pour la création de logements locatifs, et les prêts et subventions aux propriétaires privés et aux personnes

morales qui rénovent des biens inoccupés ou non et les remettent dans le circuit locatif via les associations agréées (agences immobilières sociales – AIS – et associations de promotion du logement – APL).

Le Fonds s'inscrit dans le modèle européen de l'économie sociale de marché. Son approche croisée de métiers vise à apporter une réponse adaptée aux divers besoins rencontrés. Ainsi, par exemple, l'activité crédits contribue tant à l'offre de crédits à la rénovation aux propriétaires bailleurs qui donnent leur logement en gestion à une AIS ou une APL qu'au lancement de prêts améliorant la performance énergétique des logements. L'activité locative permet au Fonds de racheter des logements à des débiteurs défaillants – au juste prix aux fins de minimiser la dette hypothécaire – pour les verser dans le parc locatif social. Elle apporte également des chantiers aux régies des quartiers dans le cadre de la formation des stagiaires. Les AIS et les APL peuvent prendre en gestion des logements rénovés par le Fonds dès lors qu'ils sont relativement éloignés de ses bureaux régionaux.

Le Fonds mène donc une approche multi-métiers et travaille en réseau sur l'ensemble du territoire, fort de nombreux partenaires avec lesquels il peut développer des solutions individualisées ainsi que l'accompagnement social des bénéficiaires démunis. La promotion de l'expérimentation

et de la réflexion dans ces domaines, ainsi que la proposition de politiques nouvelles, font partie des missions d'utilité publique que lui a confiées le Code du logement.

Le FLW a contribué à divers outils régionaux: le Plan de cohésion sociale et plus particulièrement le Plan Habitat permanent dans les équipements touristiques lancé en 2002, les programmes d'ancrages communaux (2001-2016), l'Alliance Emploi-Environnement, les plans Marshall successifs... Il n'a pas attendu que le Code soit rebaptisé *Code du logement et de l'habitat durable* ni que ses contrats de gestion incluent cet objectif pour favoriser la performance énergétique des immeubles achetés ou loués grâce à son intervention.

Les contrats de gestion conclus au fil du temps avec la Région ont ajouté, aux objectifs classiques à atteindre, de nouveaux objectifs que le Fonds a proposés sur la base de son expérience du terrain. Par exemple: l'instauration d'une politique de logement différenciée selon la pression foncière locale, la prise en compte de la personne âgée comme personne à charge, l'incitation à la lutte contre l'inoccupation via des aides aux propriétaires bailleurs...

← 16 logements à haute performance énergétique co-financés par la Ville de Liège, sur le site Morinval-Quatre Tourettes, dans le cadre de la rénovation urbaine du quartier Saint-Léonard.
© Fabrice Dor, SPW Territoire Logement Patrimoine Énergie



Les crédits

Le Code du logement avait confirmé une mission spécifique au Fonds au bénéfice des familles nombreuses: l'accès à la propriété. Pour devenir propriétaire via le Fonds, il faut avoir au moins trois enfants, bénéficier de revenus stables ou suffisants et de quelques économies. Le nombre d'enfants à charge exerce une incidence positive sur le montant emprunté, le niveau de revenu exigé, la valeur maximale de l'immeuble et le taux d'intérêt. Les mensualités et la durée du prêt sont adaptées aux revenus. Le rôle premier du Fonds est de proposer un projet adapté aux capacités financières de la famille.

L'entrée en vigueur en avril 2017 d'une nouvelle législation a modifié le crédit hypothécaire. Le nouveau cadre intégré dans le Code de droit économique est axé à la fois sur la protection du consommateur et sur la responsabilité du prêteur. Ce contexte de prudence a renforcé l'action de l'opérateur social qu'est le Fonds, capable de concilier ces principes avec les moyens limités de son public et de concrétiser le droit au logement pour des familles exclues du crédit bancaire traditionnel.

Si la phase préalable à la concrétisation d'une demande réclame du temps,

l'approche du Fonds, centrée prioritairement sur l'humain plutôt que sur l'analyse froide par *credit scoring*, cherche à responsabiliser les bénéficiaires dont les limites de capacité de remboursement sont atteintes.

La pression immobilière et le coût de l'énergie ont un impact fort sur les ménages pauvres, dont relève une part des familles nombreuses et monoparentales. De fait, 96 % des emprunteurs du Fonds disposent de revenus précaires ou modestes; les familles monoparentales représentent 36 % des bénéficiaires. En 2018, le Fonds a déboursé 146 millions d'euros pour l'octroi de 970 Accesspacks (crédits hypothécaires servant à financer l'achat ou la construction d'une habitation).

L'activité locative

La contribution du Fonds à l'amélioration du parc immobilier wallon remonte aux années '80, soit 20 ans avant l'introduction des programmes d'ancrages communaux.

Considérant la location comme un statut d'occupation répondant, à l'instar de la propriété, aux besoins du parcours résidentiel des ménages, le Fonds achète depuis 37 ans, dans les noyaux d'habitat, des immeubles qu'il rénove pour y créer des logements locatifs adaptés à des familles nom-

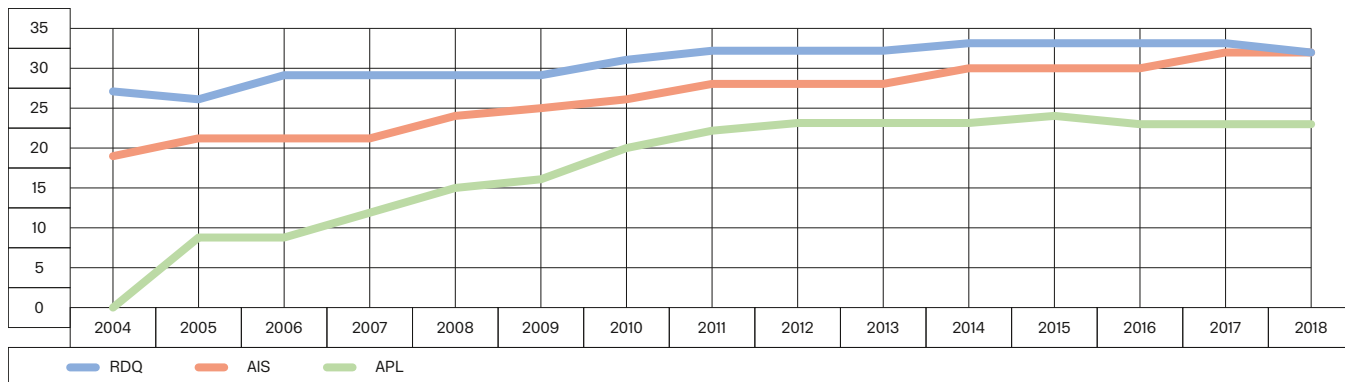
breuses essentiellement précarisées. Cette pratique se double d'une stratégie d'intervention sociale basée sur une connaissance concrète des problèmes d'habitat rencontrés par les familles avec enfants.

Avant le Code du logement, le Fonds agissait dans le cadre d'un programme approuvé par le ministre du Logement, dans les zones de rénovation urbaine. Les équipes de l'aide locative installées à Liège, Namur, Charleroi et Mons ciblaient leur action sur les centres urbains et les zones d'initiative privilégiée. Le Fonds pouvait à cette époque étudier et décider de l'opportunité d'acheter ou non un bien en vue de son objectif spécifique.

Si cette mission de logeur social fut confirmée par le Code, l'affectation des crédits à partir de 2001 dut s'inscrire dans le cadre rigide des programmes d'action communale en matière de logement, pensés essentiellement pour des opérations localisables, donc moins favorables aux acquisitions-rénovations.

L'ancrage communal a par ailleurs modifié le champ d'action du Fonds, dans la mesure où l'obligation des 10 % de logements d'utilité publique l'a conduit à investir hors des grandes villes. Le plan 2007-2008, par exemple, n'avait pas réservé le moindre euro pour des opérations d'aide locative à Charleroi où le Fonds possédait 200 loge-

ÉVOLUTION DE LA COUVERTURE DU TERRITOIRE WALLON PAR LES ASSOCIATIONS AGRÉÉES



ments. D'autres communes, notamment celles désireuses de mener des opérations de relogement d'habitants permanents dans des domaines de loisirs ou de campings, ont par ailleurs pu découvrir et apprécier son approche.

Le Fonds a été beaucoup sollicité par les communes et CPAS pour transformer des biens publics en logements familiaux. Ces opérations concernent souvent des bâtiments anciens inoccupés, cédés dans un état de vétusté avancé pour l'euro symbolique.

L'entreprise recentre plutôt à présent sa prospection vers des acquisitions immobilières, même si les opportunités se font rares en raison de la contrainte financière

régionale qui fixe le plafond d'intervention régionale à 140 000 ou 160 000 euros selon le nombre de chambres et tous frais compris. Les architectes du Fonds tirent parti des immeubles existants afin de maîtriser les coûts en veillant au confort des occupants. Cette contrainte mobilise leur créativité : extension de gabarits existants, construction en comblements... Par ailleurs, la rénovation du parc ancien, indispensable au confort des familles locataires, représente une préoccupation constante du Fonds.

Aujourd'hui, ce sont plus de 1 200 logements qui sont donnés en location par le Fonds du Logement.

Les associations

Grâce au Code wallon du logement, les AIS, APL et RDQ (régies des quartiers) ont fait l'objet d'une reconnaissance légale. En 2003, le Fonds a accepté d'assumer la mission supplémentaire de « proposer au Gouvernement l'agrément des organismes à finalité sociale, les conseiller, les contrôler, assurer leur coordination et leur financement ».

Le secteur évolue favorablement. La couverture du territoire wallon par les 87 ASBL actuellement agréées est pratiquement totale.

Des lendemains qui déchantent

En Wallonie, se posent nombre de défis en matière de logement : l'insuffisance de grands logements adaptés à la volatilité grandissante des ménages et à la croissance du nombre de familles monoparentales, le développement de la pauvreté infantile, le vieillissement de la population et le maintien à domicile des seniors, le décalage important entre les revenus des ménages et le prix de l'immobilier, les

besoins en rénovation énergétique du parc immobilier...

Par rapport aux missions du Fonds, deux éléments sont à mettre en exergue.

Tout d'abord, la diminution du pouvoir d'achat des ménages. Les récentes manifestations citoyennes expriment les difficultés éprouvées par les familles modestes pour atteindre la qualité de vie digne dont ils sont privés. Ces protestations traduisent le besoin de renforcer nos politiques sociales et familiales en vue de l'accomplissement des droits humains.

Ensuite, la problématique du climat et de la préservation de l'environnement : ces politiques sont à amplifier. Si la qualité des logements s'est améliorée au cours des dernières décennies, la priorité dans les pays européens s'oriente vers la performance énergétique des bâtiments.

Il importe de mettre en œuvre des solutions pérennes permettant aux familles d'accéder à un logement décent et peu énergivore, et de financer les travaux indispensables. Sans perdre de vue que les mesures climatiques impacteront davantage les ménages à bas revenus, comme le démontre la recherche du think tank européen Bruegel publiée en novembre 2018.

Depuis 90 ans, le Fonds du Logement brandit le flambeau du rôle social du logement. Il ne peut renoncer aux valeurs qu'il porte depuis toutes ces années. Il entend au contraire poursuivre son rôle dans le système de protection sociale, au bénéfice des familles nombreuses dont les difficultés particulières ont été démontrées récemment par le Centre d'études en habitat durable¹.

↗ Bernissart, rue Buissonnet : rénovation de l'ancienne maison de l'instituteur du village d'Harchies. Complètement délabrée, cette maison a été refaite de bas en comble et flanquée d'une cage d'escalier monumentale desservant le logement de l'étage. Seules les façades d'antan subsistent. Le bout de la cour d'école donnant devant la maison a été transformé en jardin. Les locataires partagent le parking, situé à l'arrière du bâtiment, avec les institutrices actuelles.
© Fonds du Logement

↑ Namur, rue Simonis : ancienne poste de Salzinnes transformée en 3 logements (2, 3 et 4 chambres). La rénovation valorise les formes courbes et les longues lignes horizontales de cet immeuble Art déco.
© Fonds du Logement

¹ CEHD, *Les familles nombreuses et l'accès au logement en Wallonie*, 2018, 3 volumes et synthèse sur www.flw.be (rubrique « Publications »).



Crise du Logement, droit à l'habitat et politique régionale : une contribution associative

PAR ROGER NZABAHIMANA

RASSEMBLEMENT DES ASSOCIATIONS DE PROMOTION DU LOGEMENT (RAPEL)

DAVID PRAILE

RASSEMBLEMENT WALLON POUR LE DROIT À L'HABITAT (RWDH)

ANNE-CATHERINE RIZZO

RELOGEAS

L'état de « crise » caractérise le secteur du logement depuis plusieurs décennies. Comment se fait-il qu'on soit toujours en crise ? Pourquoi la crise est-elle si complexe à endiguer en fonction des évolutions des dernières années ? Quelles perspectives pour demain ?

Cet article donne de l'action politique régionale et de la situation générale du mal-logement un point de vue spécifique : celui du secteur associatif. Il tente de caractériser cette « crise » du logement, avant de pointer quelques avancées et limites pour le droit à l'habitat et pour le soutien au secteur associatif. Il trace enfin quelques pistes pour le futur de l'action régionale afin de mieux répondre aux différents enjeux actuels et à venir.

I. Quelle crise du logement ?

Derrière les chiffres...

Le terme de « crise » qualifie habituellement un problème qui s'aggrave profondément mais sur une période limitée. Dans le secteur du logement, la notion de crise réfère à l'inadéquation entre l'offre et la demande de logements.

Plusieurs indicateurs illustrent que cette inadéquation résulte moins d'une insuffisance de l'offre que de sa mauvaise qualité, de la faible diversité de ses modalités d'accès et du fait qu'elle soit hors de portée des ménages les plus fragiles économiquement. L'évolution des loyers progresse en effet plus rapidement que le coût de la vie. Ainsi, L'IWEPS observe que depuis 2005, l'augmentation des loyers moyens est significativement plus importante que celle de l'indice des prix à la consommation¹. Cette augmentation est plus soutenue pour les petits logements et les loyers les plus faibles, avec une répercussion directe sur les ménages les plus fragilisés.

La qualité en termes de confort des logements constitue une autre dimension fondamentale de l'inadéquation de l'offre avec, de nouveau, des conséquences négatives accentuées pour les locataires. En Wallonie, plus d'une personne sur cinq vit dans un logement qui présente des problèmes d'humidité. Les locataires privés et sociaux sont plus souvent exposés à ces problèmes que les propriétaires².

En 2016, près d'un ménage sur cinq était en situation de précarité énergétique³. Si on considère les statuts d'occupation, ce sont de nouveau les locataires qui sont les plus exposés à cette forme de précarité qui frappe encore plus durement les personnes isolées et les familles monoparentales.

L'inadéquation de l'offre en termes de quantité est particulièrement criante pour les logements publics. La Région wallonne comptait, au 31 décembre 2017, près de 39 092 ménages candidats à un logement public pour 103 996 logements gérés par les 64 Sociétés de Logement de Service Public⁴. Des logements publics qui représentent moins de 6 % de l'ensemble du parc. Sur la base des attributions de 2016, la durée d'attente moyenne d'un ménage pour obtenir un logement public est de 1 an, 8 mois et 8 jours⁵.

← L'habitat en zone de loisirs peut être une manière contrainte de répondre à la crise du logement.
© Fabrice Dor, SPW Territoire Logement Patrimoine Énergie

1 Institut wallon de l'évaluation de la prospective et de la statistique (IWEPS) – loyer en Wallonie : www.iweps.be/indicateur-statistique/loyers-en-wallonie/; Ghesquiere F., *Le marché locatif sous la loupe. Mesurer les loyers dans les communes belges et wallonnes*, 2018. Disponible en ligne : www.iweps.be/wp-content/uploads/2018/12/RS_2_Loyers.pdf

2 SILC – IWEPS : www.iweps.be/indicateur-statistique/part-de-population-vivant-logement-humide/

3 Delbeke B. et Meyer S., *Baromètre de la précarité énergétique (2009-2016)*, Fondation Roi Baudouin, 2018.

4 SWL – Rapport d'activité 2017. Disponible en ligne : www.swl.be/images/ra2017-web.pdf

5 Anfric M.-N. (coord.) et Gobert O., *Les ménages candidats à un logement public en Wallonie au 1er janvier 2017*, Rapport du Centre d'études en habitat durable, Charleroi, 2017, 110 pages.



Ce diagnostic souligne le déficit structurel du logement public en Wallonie. D'autant que ce nombre de candidats ne reflète qu'une petite partie des ménages qui pourraient y prétendre en fonction de leurs revenus. Et que l'on sait que beaucoup ne font plus la demande, voire se tournent vers du logement social de fait. Sans compter les personnes sans abri qui gèrent en priorité l'urgence d'un endroit où se coucher le soir et ont dès lors bien du mal à se projeter dans une temporalité qui les obligerait à maintenir ou renouveler une inscription.

Enfin, les modalités d'accès au logement sont, de nombreuses années, restées majoritairement binaires, partagées entre location et accession à la propriété ; la priorité politique allant au soutien de cette dernière. L'émergence de différents modes d'habiter s'inscrit d'une part dans une recherche de solutions face aux difficultés de logement et d'autre part dans des aspirations qui remettent en question les normes communément admises pour habiter. On y reviendra.

En ce qui concerne la demande, l'insolvabilité constitue la principale difficulté d'accès au logement pour un grand nombre de ménages. Elle découle des évolutions économiques qui, depuis la fin des Trente glorieuses jusqu'aux politiques d'austérité instaurées à la suite de la crise économique

de 2008 en passant par le développement de politiques néo-libérales depuis les années 1980, ont conduit des pans entiers de la population dans la précarité. Elle se traduit par un chômage important et durable en Wallonie, des politiques d'insertion qui conditionnent de plus en plus les revenus de remplacement, ces derniers se substituant progressivement aux revenus du travail. Cette transformation a en particulier fragilisé le modèle économique du logement public au moment même où la vétusté du patrimoine exigeait des investissements accrus pour en venir à bout.

Rien de surprenant à ce que le logement reste le principal poste des budgets des ménages, représentant en moyenne plus d'un tiers du total des dépenses, auxquelles s'ajoutent les charges énergétiques⁶ qui viennent encore plomber leurs finances.

Le statut d'occupation est déterminant : les locataires (surtout du privé) ont plus de risques d'être en situation de pauvreté⁷. En 2017, le quart des ménages locataires les moins riches consacrait plus de 38 % de ses revenus nets au loyer. Du point de vue de

la perception, 48,2 % des Wallons et 51,1 % des Wallonnes considèrent comme lourds les coûts liés au logement. Ces proportions grimpent respectivement à 62,4 % et 64,7 % si on ne prend en compte que les locataires à titre payant⁸.

... des réalités

Dans ces conditions, trouver un logement de qualité à prix abordable est une compétition où les plus fragiles restent sur le carreau. Il faudrait un roman plutôt qu'un article pour décrire les multiples situations rencontrées où s'entremêlent violences intrafamiliales, réinsertion chaotique après un séjour thérapeutique ou pénitentiaire, expulsions à répétition...

Nos associations observent la complexification des problématiques et le cumul de difficultés économiques, sociales, de santé, familiales...

Dans leur quotidien, elles sont face à des personnes seules, des couples et des familles présentant des souffrances personnelles ou un mal-être profond qui les empêchent d'assumer leurs responsabilités

6 Statbel – Enquête sur le budget des ménages 2016.

7 « En Wallonie, 43 % des locataires au prix du marché ont un revenu net équivalent inférieur au seuil de pauvreté ». IWEPS : www.iweps.be/indicateur-statistique/taux-de-pauvrete-selon-statut-logement/

8 Anfric M.-N. (coord.), Cassilde S., Gobert O., Kryvobokov M., Pradella S., *Les chiffres-clés du logement public en Wallonie – Troisième édition*, Centre d'études en habitat durable, Rapport de recherche, Charleroi, 2017, pp. 201-202, 258 pages.

locatives ou de propriétaires (oui, il existe des propriétaires pauvres occupant des logements insalubres). Une frange importante de la population est confrontée à la perte de lien social : solitude, isolement, exclusion des solidarités familiales ou de quartier. Mais aussi de l'emploi, des formations... Dans le même temps, il est exigé de se remettre debout rapidement (sous peine de perte de revenus) : l'autonomie et l'activation sont imposées de manière pressante. Pourtant, les processus d'autonomie et d'émancipation nécessitent, pour un nombre croissant d'habitants, un accompagnement rapproché et adapté mais aussi du temps.

Les métiers qui sauvegardaient les liens sociaux de quartier se sont volatilisés : le facteur, l'agent de quartier, les agences et services décentrés...

Les structures ont l'impératif d'être rapidement désengorgées : raccourcissement des séjours hospitaliers et psychiatriques, sortie dès 18 ans des structures d'hébergement d'aide à la jeunesse, hébergement des personnes sans abri conçu *de facto* dans une temporalité d'urgence...

Elles sont aussi de plus en plus confrontées à des jeunes adultes en errance, qui reçoivent comme cadeau pour leur majorité un ticket pour une autonomie forcée à la sortie d'un centre d'hébergement d'aide à la jeunesse ou d'une famille au bord de l'implosion en plein dysfonctionnement aggravé par sa situation économique. Le premier sentiment de liberté passé, cette autonomie devient rapidement un cadeau empoisonné : accumulation de factures et de responsabilités au moment où la priorité est de trouver une orientation professionnelle à la mesure de leurs rêves. Des jeunes qui, s'ils ne sont pas accompagnés rapidement dans cette période critique, peuvent vite connaître l'expulsion, le surendettement, l'isolement jusqu'à la rue où les dangers sont nombreux de perdre leur équilibre mental.

Les nouvelles nomenclatures familiales impactent également les problèmes de logement. Des familles avec peu de ressources vivent des séparations et des recompositions qui imposent des logements adaptés pour accueillir l'ensemble de la fratrie. Des grands logements dont le coût ne peut être assumé que par des familles plus aisées. Qu'en est-il des familles monoparentales en situation financière tendue, privées de la pension alimentaire d'un parent défaillant ?

Pour de nombreux pensionnés, terminer sa carrière professionnelle sans disposer d'une maison payée est synonyme de précarité : comment continuer à assumer un logement deux chambres ou le coût d'une maison de retraite avec une petite pension ?

Personne n'est par ailleurs à l'abri de problèmes liés à la santé mentale. La fermeture de lits en psychiatrie et la création de services ambulatoires à domicile ont entraîné un besoin croissant de logements pour un public stabilisé mais fragile, qui réclame notamment davantage d'habitats solidaires accueillant des personnes de tous horizons. Une mixité qui permet de se rétablir plus rapidement et de reconstruire son autonomie auprès d'un réseau solide.

On oublie facilement qu'habiter ne va pas de soi, que cela nécessite la capacité et les moyens (d'abord financiers) pour accéder à un logement qui convienne, ainsi qu'un état de bien-être physique et mental pour s'approprier les lieux, les équiper et s'y stabiliser.

II. Quelques avancées et limites pour le droit à l'habitat et le secteur associatif

Pourtant, il s'est passé des choses importantes dans la politique du logement. Impossible d'en faire ici le tour. On a choisi de pointer cinq avancées ou limites marquantes de la situation et de la politique régionale du point de vue du secteur associatif et de son intégration.

1. La reconnaissance du droit au logement et à l'habitat

On l'a peut-être oublié : le récent décès du ministre Willy Taminiaux devrait nous rappeler qu'il fut un des acteurs de l'inscription du droit au logement à l'article 23 de la Constitution au milieu des années 1990. Peu après cette reconnaissance fédérale, très emblématique et qui a produit des effets très concrets (notamment sur la jurisprudence), le droit au logement et à l'habitat connaissent une consécration tout aussi fondamentale dans l'effort de codification qui suit (le Code wallon du logement, puis le Code wallon du logement et de l'habitat durable). Dorénavant, « la Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de leurs compétences, mettent en œuvre le droit à un logement décent en tant que lieu de vie,

d'émancipation et d'épanouissement des individus et des familles »⁹.

2. Irruption du sans-abrisme, retour du mal-logement

Au moment même de cette reconnaissance, les questions du mal-logement et de l'exclusion du logement refont surface de manière interpellante. Notamment dans leur forme la plus critique : l'absence de chez soi. Un enjeu qui dépasse de loin la Région et le pays tout entier puisque le sans-abrisme prend de l'ampleur à l'échelle européenne. Il devient réellement une question de politique publique au tournant des années 1990, sous l'impulsion notamment d'une mobilisation d'acteurs citoyens, médiatiques et politiques. L'époque verra naître de nombreux dispositifs et des mesures qui marqueront durablement le paysage institutionnel de la lutte contre le sans-abrisme, certains conquis de haute lutte par les premiers concernés¹⁰.

Pourtant, les politiques publiques sont alors principalement inspirées par un référentiel de l'urgence : il s'agit d'apporter des réponses concrètes pour soulager les souffrances des personnes en grande précarité. Il faudra attendre le début des années 2000 pour voir émerger progressivement des approches visant l'insertion et le logement. Les dispositifs mettant en priorité le relogement durable (du type *housing first*) n'apparaîtront qu'après 2010 sans aboutir jusqu'ici à un changement de paradigme.

3. Habitat en zone de loisirs, symptôme de crise

Habiter des caravanes, des chalets dans les campings, domaines et parcs résidentiels, c'est une réalité qui a vu le jour de manière diffuse dès les années 1970-1980. Au milieu des années 1990, cette nouvelle forme d'habitat s'est développée de manière très importante, à peu près au moment même où le sans-abrisme prenait de l'ampleur et de la visibilité.

Symbolisant en quelque sorte la faillite des politiques publiques de logement, cet enjeu est difficilement appréhendé par le monde politique. Les situations sont méconnues, font l'objet d'*a priori*, de réponses hésitantes, peu adaptées. À titre d'exemple, depuis 2002, la priorité a été mise sur les mesures de relogement et visant à freiner les nouvelles entrées. Des mesures qui s'avèrent être globalement un échec : après plus de 15 ans, le nombre d'habitants reste stable, tous les moyens déployés semblent un peu vains.

9 Article 2, §1^{er} du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

10 Source : Lelubre M., 2017. Parmi les dispositifs, rappelons la dépenalisation du vagabondage et de la mendicité en 1993 (« Programme d'urgence pour une société plus solidaire »), l'adoption du « minimex de rue » et de l'adresse de référence en 1996 ; la création du Samu Social à Bruxelles (1999).



D'autant que dans le même temps, très peu de mesures ont été prises pour permettre aux habitants d'améliorer leur cadre de vie et d'habitat – pourtant leur première et pressante demande – faute d'une reconnaissance sociale et juridique.

Encore aujourd'hui, malgré des années de travail de terrain et l'appropriation par environ 12 000 personnes de cette forme d'habitat, il reste mal perçu et assez mal compris. En particulier, cette question est toujours traitée de manière isolée par rapport à la situation globale du logement, comme celle d'un symptôme à faire disparaître. On connaît l'« efficacité » du procédé : casser le thermomètre pour faire tomber la fièvre...

Il y a pourtant là une réponse légitime, construite par plusieurs générations d'habitants, à la crise du logement, qui pallie de surcroît l'incapacité structurelle des politiques publiques à y faire face de manière satisfaisante.

Dans les deux cas – les questions du sans-abrisme et de l'habitat en zone de loisirs –, on n'a pas vraiment décollé des réponses d'urgence ou à courte vue. Ces deux enjeux emblématiques ne sont d'ailleurs toujours pas intégrés dans les politiques du logement à part entière comme ils le devraient.

4. De nouvelles formes d'habitat et d'habiter

L'habitat en zone de loisirs témoigne aussi de l'émergence d'aspirations à habiter autrement, une évolution particulièrement perceptible ces 15 dernières années. Le développement de l'habitat léger (dont l'habitat en zone de loisirs, l'habitat alternatif, sans oublier celui des gens du voyage), de formes d'habitat groupé (co-location, habitat groupé solidaire, intergénérationnel, coopératif...), d'autres modes d'accès à la propriété (emphytéose, *Community Land Trust*...) : la liste est trop longue pour être exhaustive.

Ce foisonnement est révélateur de mutations durables de société (dé-cohabitation, recompositions familiales, développement des familles monoparentales, sortie du mode binaire d'accès au logement¹¹...), d'aspirations réaffirmées à la solidarité, mais aussi de la capacité de la société civile à développer, en situation de crise, de nouvelles réponses à des besoins en évolution.

¹¹ Notamment l'émancipation tardive et plus complexe des jeunes ménages, la modification du modèle linéaire dominant allant du locatif à l'acquisitif...

5. Reconnaissance progressive de l'action associative et soutien de l'accompagnement social

Progressivement, l'action associative est montée en puissance et a été davantage soutenue. Prévue dès 1998, la reconnaissance des organismes à finalité sociale (OFS) mettra encore quelques années à se concrétiser pleinement¹².

Les agences immobilières sociales ont démontré en une vingtaine d'années la pertinence de leur modèle de socialisation du parc privé : elles comptent la plus forte progression de logements mis en location.

Les associations de promotion du logement ne sont pas en reste : bien que leur action soit multiple et donc plus difficile à appréhender, elles ont révélé la nécessité de travailler également l'appropriation, la maîtrise et le maintien du logement en déployant en particulier des processus d'information / de formation, de pratiques d'accompagnement et des projets innovants.

Ces pratiques répondent à de nouveaux besoins de manière dynamique (en fonction des parcours et des trajectoires) et pas seulement mécanique (augmentation de l'offre).

¹² Pour les associations de promotion du logement, les premiers agréments n'interviendront qu'en 2005, leur financement en 2008...

III. Quelques pistes pour l'action régionale

C'est précisément parce que la crise du logement n'affecte pas seulement les « briques ». Avec le plein emploi, l'important était de donner un toit à des travailleurs à revenus modestes. Progressivement, la crise économique a produit d'autres difficultés qui sont venues s'ajouter à cette nécessité. La pénurie d'emplois crée des problèmes financiers mais entraîne aussi de la désaffiliation sociale : perte d'estime de soi, de liens sociaux, de sens, d'utilité sociale, stigmatisation, etc. Des épreuves qui, selon les moyens qu'on a pour les surmonter, peuvent produire un tel mal-être qu'il se répercute jusque dans la gestion du logement. Il devient dès lors difficile pour certaines personnes, ménages ou familles d'accéder à un logement, de se l'approprier et de s'y maintenir. Donner un toit ne suffit plus ou pas. Les modèles traditionnels de transmission des savoirs de gestion du ménage et de la famille fonctionnent moins bien. Le monde n'a jamais semblé aussi petit et les personnes aussi seules.

Certains opérateurs perçoivent, au-delà des projets immobiliers, la nécessité d'accompagner les habitants : aide locative développée par le Fonds du Logement wallon (*pédagogie de l'habiter*), pratiques d'accompagnement mises en œuvre par le secteur associatif... Il faudra attendre 2004 pour que ces enjeux de l'accompagnement social soient largement mis en chantier dans le cadre d'un projet transfrontalier Interreg¹³, puis au sein du Conseil supérieur du logement... Une première définition sera introduite dans le Code wallon du logement par le décret du 9 février 2012.

Une préoccupation d'accompagnement largement partagée par ceux qui en recevront la mission (logement de transit et d'insertion, AIS, APL) mais aussi par un éventail grandissant d'acteurs (dont ceux de l'urgence et de l'action sociale) confrontés aux mêmes nécessités. Progressivement, l'enjeu est reconnu, soutenu, et les pratiques se diffusent aussi dans le secteur public : mise en place des référents sociaux dans les SLSP, développement de partenariats autour des logements accompagnés...

Le secteur associatif devient, progressivement et parfois encore difficilement, partenaire des politiques publiques. La reconnaissance qui semble acquise au niveau régional se construit, localement, sur des projets partagés mais peine parfois encore à trouver toute sa légitimité.

Tous les acteurs semblent s'accorder sur la priorité de la question du logement. D'une part, le droit au logement s'apparente à un « droit matrice » tant il conditionne l'accès aux autres droits fondamentaux (économiques, sociaux et culturels). D'autre part, la question du logement est devenue, ces dernières années en particulier, un enjeu primordial de cohésion sociale. Comme lieu fondamental d'épanouissement et d'émancipation, le logement devrait être un enjeu prioritaire, au même titre que les questions de l'emploi et de la santé en particulier¹⁴.

Les constats établis sur les difficultés de logement d'une partie significative de la population et le caractère structurel, durable de la crise du logement, appellent une intervention publique renforcée pour garantir l'accès à ce droit. Pour atteindre ses objectifs, cette intervention devrait adopter une approche globale, en renforçant la transversalité et au travers de politiques plus intégrées et équilibrées.

— La priorité régionale en matière de politique du logement reste le soutien à l'acquisition¹⁵. Compte tenu des évolutions sociétales et des difficultés croissantes éprouvées par les locataires, est-il encore pertinent de conserver cette priorité au soutien à la propriété ? Ne convient-il pas de changer de paradigme pour rééquilibrer la politique du logement ? La fiscalité est un levier important à la disposition des pouvoirs publics pour effectuer ce rééquilibrage et, en suivant les principes de justice fiscale, **orienter les moyens pour soutenir davantage les locataires (qui ne bénéficient pas d'équivalent) et renforcer l'action des opérateurs de logements d'utilité publique.**

— La politique du logement doit **renforcer la transversalité, principalement à deux niveaux. En premier lieu, entre les acteurs des politiques de logement** afin de travailler les convergences et les collaborations à partir des métiers des uns et des autres. Cela implique de faire se parler les acteurs (voir le bon exemple du Pôle logement). Au-delà d'un dialogue, l'enjeu de meilleures synergies au sein du secteur est de permettre le développement des filières ou des passerelles

entre opérateurs, notamment pour assurer la continuité d'un accompagnement adapté aux parcours des ménages. Une transversalité qu'il ne faut pas confondre avec des logiques de rationalisation et d'économies d'échelle qui pourraient s'avérer contre-productives ou se résumer à des mesures d'austérité et de restriction.

En deuxième lieu, la transversalité gagnerait à être approfondie **entre la compétence du logement et d'autres compétences** pour lesquelles le logement est une préoccupation. Comme cela a été évoqué, de nombreux acteurs relevant des secteurs de l'action sociale, de la jeunesse, de la santé, de la justice, de l'emploi sont aujourd'hui confrontés aux difficultés de logement de leur public. Les sorties d'institutions sont par exemple particulièrement problématiques. Si dans certains cas, des solutions émergent à travers des partenariats locaux entre acteurs du logement et acteurs d'autres secteurs, des mesures structurelles et préventives font actuellement défaut.

— Les **politiques de logement doivent être aussi plus intégrées** à plusieurs égards. Premièrement, **elles ne doivent pas choisir entre l'aide à la brique et l'aide aux habitants.** Le soutien à la rénovation ou la création de logements sont évidemment des éléments nécessaires et tout à fait centraux de la politique du logement. Mais ils ne sont plus suffisants et doivent être complétés par un soutien croissant à l'accompagnement pour faire face aux nouveaux besoins qui ont vu le jour. Les deux sont aujourd'hui indispensables.

Deuxièmement, ces politiques doivent **prendre en compte l'ensemble des enjeux** et en particulier la problématique du sans-abrisme et de l'habitat en zone de loisirs. Ces deux questions sociales fondamentales et très révélatrices ont pourtant été jusqu'ici traitées de manière pratiquement « hermétique » ou cloisonnée par rapport à une politique et une vision d'ensemble de la question du logement.

Troisièmement, la politique du logement doit **continuer à intégrer également les enjeux de politique urbaine, de développement territorial**, comme elle l'a davantage fait ces dernières années, tout **en n'oubliant pas d'y inclure les aspects sociaux comme le droit à la ville.**

Quatrièmement, des politiques préventives plus marquées doivent **prendre en compte l'ensemble et la complexité des situations et des parcours logement.** En particulier, la réflexion en matière d'expulsion, et plus globalement sur l'ensemble des causes qui produisent le sans-abrisme et l'exclusion

¹⁴ Voir notamment « Élections régionales 2019 : le logement, LA priorité absolue pour les communes et les SLSP », www.uvcw.be/actualites/2,129,1,0,7889.htm?utm_source=Newsletters&utm_medium=email&utm_campaign=Newsletter-UVCW-2019-02-12

¹⁵ Le chèque-habitat représente 484,58 millions d'exonération fiscale (source : SPF Finances).

¹³ Initié notamment par Solidarités Nouvelles, Habitat et Participation, Relogeas, le PACT Lille Métropole, l'Institut Lille Vauban.



du logement, doit nécessairement être poursuivie¹⁶.

— Les politiques publiques doivent en outre **se donner les moyens de comprendre et mesurer précisément ce qui se joue en matière de logement**. Un réel saut qualitatif a été fait ces dix dernières années, par le développement de nombreuses recherches et analyses de l'IWEPS et du Centre d'études en habitat durable en particulier. Un effort qui doit être salué mais surtout poursuivi et amplifié. Nous faisons face à des phénomènes complexes que nous connaissons encore mal et que nous maîtrisons encore moins bien. Particulièrement, il est indispensable de développer des instruments structurels de mesure de la situation de sans-abrisme. L'étude MEHOBEL¹⁷ souligne l'importance d'avoir une stratégie de « monitoring » ou de mesure qui s'inscrive et soit au service de plans nationaux et régionaux de lutte contre la pauvreté et le sans-abrisme (qui sortent du référentiel de l'urgence) : une meilleure connaissance de

l'ampleur du phénomène implique de l'appréhender dans ses différentes dimensions¹⁸ afin de soutenir massivement la réinsertion prioritaire par le logement.

— La Région doit **préserver la diversité des « portes d'entrée » pour se loger** et soutenir les initiatives populaires, citoyennes, associatives... qui ont vu le jour ces dernières années pour répondre à des besoins nouveaux ou apporter de nouvelles réponses à des besoins existants par le développement de nouvelles formes d'habitat et d'habiter (voir plus haut). Dans une société en pleine évolution (sociologique, démographique, des besoins), il est indispensable d'être à l'écoute mais surtout de multiplier les réponses car nous ne savons encore que trop peu ce dont demain sera fait. Cette diversité de réponses contribue aussi à la résilience du territoire en matière de logement.

Pour conclure et globalement, les politiques du logement **doivent viser prioritairement à favoriser la maîtrise, par les habitants, de leur situation d'habitat**. La politique du logement doit nécessairement tenir compte de cette aspiration citoyenne

élémentaire. Il faut bien sûr mettre les moyens tout en évitant de se perdre (dans la complexité des procédures, des mécanismes d'aide, les effets pervers et contre-productifs...) et en associant les personnes de sorte qu'elles s'y retrouvent.

Face à la crise, les habitants construisent, produisent des solutions qui doivent être légitimées et soutenues. —

16 Voir l'étude exploratoire « Expulsions domiciliaires » réalisée par l'IWEPS, janvier 2015.

17 Demaerschalk E., Italiano P., Mondelaers N., Steenssens K., Schepers W., Nicaise I., van Regenmortel T. et Hermans K, Measuring Homelessness in Belgium – Final Report, Brussels, Belgian Science Policy, 2018, 250 p. (BRAIN-be – (Belgian Research Action through Interdisciplinary Networks) www.belspo.be/belspo/brain-ce/projects/FinalReports/MEHOBEL_Final%20report_FIN.pdf

18 Il est difficile actuellement d'estimer précisément le nombre de personnes sans abri en Région wallonne – malgré les efforts méritoires de collecte harmonisée de données menés par l'IWEPS en collaboration avec les Relais Sociaux de Wallonie (2016), faute d'une vision d'ensemble.

↑ → Le site de Morinval à Liège est un bel exemple de revitalisation urbaine incluant une vision concertée entre acteurs du logement et habitants du quartier.





Les agences immobilières sociales : en développement continu et à la croisée des chemins

PAR ALEXANDRE BORSUS

Coordinateur de l'Union wallonne des agences immobilières sociales

↑ Bastogne, logements sociaux du Bois d'Hasy.
© Fabrice Dor, SPW Territoire
Logement Patrimoine Énergie

Les agences immobilières sociales ont connu un développement tout à fait considérable. Elles entrent dans leur phase de maturité. La couverture territoriale est presque complète et chaque commune (ou pratiquement!) peut compter sur le soutien d'une AIS pour développer une politique locale de logement adaptée à des ménages de catégories 1 et 2*. Ces dernières années ont été particulièrement riches d'actualités et de changements.

Cet article réalise un rapide tour d'horizon de quelques défis passés et pose aussi les jalons de l'avenir et les conditions nécessaires pour que le secteur déploie ses effets maintenant qu'il est entré en vitesse de croisière. Il plaide également pour une juste reconnaissance sectorielle en tant que l'un des piliers de la politique du logement en Wallonie : la gestion pour autrui avec visée d'intégration sociale par le logement.

Les agences immobilières sociales ont eu 25 ans l'an dernier. En effet, un arrêté de l'Exécutif de la Région wallonne du 29 juillet 1993 portant création d'agences immobilières sociales est paru au *Moniteur belge* le 6 octobre 1993. Le secteur n'a pas vraiment fêté l'événement, sans doute trop occupé dans son quotidien à gérer les impératifs de gestion et de croissance qui lui sont imposés.

Un quart de siècle que les AIS innovent sans cesse et se développent tant en Wallonie qu'en Région flamande ou bruxelloise. Ce quart de siècle a été mis à profit pour développer des outils qui permettent que le secteur soit un vrai intégrateur social, en ce sens qu'il permet à des familles en situation de précarité ou disposant de revenus modestes de s'inscrire durablement dans des logements de qualité à des prix accessibles. Son action n'est possible que parce qu'il propose aussi un service garanti à des propriétaires privés. Ce « garantissement », cette « gestion pour compte » est en effet l'un des gages de réussite qui a permis un développement important.

25 ans, c'est également l'âge adulte, de maturité... La couverture quasi complète de la Wallonie (plus de 90 % du territoire dispose d'une AIS) permet de proposer pas loin de 6 000 logements disséminés dans le parc privé classique. Le secteur peut maintenant pleinement développer son action sur le territoire de la Wallonie et démontrer l'intérêt qu'il y a à proposer une gestion déléguée socialisant le parc privé.

Le succès du secteur et sa croissance vigoureuse (pas loin de 10 % ces der-

nières années) sont très certainement dus aux avantages proposés aux propriétaires dans un contexte post-crise (2008) qui en a dégoûté plus d'un d'autres types de placement... Les taux d'intérêt, globalement constamment bas, ont également joué sur l'intérêt de l'immobilier, ce dont le secteur a bénéficié.

Le garantissement de la location et du bien sont également un très gros avantage. Une gestion précise de la location, permettant au locataire de prendre pleinement possession de son logement pour s'y sentir bien, couplée à un accompagnement qui lui permettra d'honorer le respect de ses obligations de locataire, est une spécificité qui s'impose aux AIS.

Confier son bien à une AIS, comparativement à la mise classique en location privée, n'est pas seulement un acte porté avec une conscience sociale prégnante. C'est aussi accepter de diminuer sa rentabilité immobilière. Cette diminution est pour partie, mais pour partie seulement, contrebalancée par la sécurisation des rentrées ainsi que de l'état du bien (hors usure normale). Les avantages de réduction d'impôt et d'exonération (ou de réduction) du précompte immobilier y contribuent largement et sont de beaux outils qui permettent d'avoir une action très positive sur la réduction des loyers et sur l'accès à des logements qualitatifs pour des ménages de catégories 1 et 2.

2013, une année symbole

2013 est l'année qui a permis au secteur de connaître un coup de boost important.

En effet, cette année-là, l'arrêté du Gouvernement wallon du 12 décembre va confirmer un mode de fonctionnement

particulièrement efficace pour un secteur en phase de structuration et de développement. La clé de financement, pour complexe qu'elle fût, avait cet avantage de favoriser les structures qui connaissaient une phase de croissance importante.

En juin de cette année va également, et le même jour (le 20 juin!), se décider un arrêté du Gouvernement wallon visant à mettre en place un système de prêts et subventions pour permettre aux propriétaires de rénover de manière importante des logements à confier ensuite à une AIS. Ces prêts et subventions vont avoir un succès important, à tel point qu'ils vont être pris d'assaut par les propriétaires et qu'il va falloir en revoir les conditions d'attractivité afin de pérenniser la mesure. C'est encore un outil qui existe à l'heure actuelle mais il est utilisé sans doute moins qu'avant. Ce mécanisme permet d'offrir des logements de très haute qualité, rénovés souvent en profondeur, et dont les loyers sont plafonnés à 20 ou 30 % des revenus du ménage.

Le 20 juin 2013, le Gouvernement de Wallonie décide une réforme du mécanisme d'allocation de réduction du loyer pour les ménages qui disposent d'un logement en AIS. Le changement principal par rapport au texte précédent du 23/12/2010 vise à rendre l'aide éligible pour tout type de logement et à ne plus la limiter aux logements trois chambres et plus. Le succès a été grandissant : il permet concrètement de verser un soutien à l'AIS qui est ensuite reversé en réduction de loyer à des locataires (de 60 à 140 €/mois en fonction du type de logement). La mesure a également connu un grand succès et permettait notamment, dans un premier temps, l'accès à des logements dans certains types de localités ou pour certains types de logements aux qualités énergétiques renforcées, auxquels les locataires, vus leurs moyens financiers, n'auraient sans doute pu prétendre. En réalité, le dispositif a progressivement été utilisé pour pratiquement l'ensemble du parc en gestion.

2017, une année charnière

2017 fut une année charnière ; elle a permis la reconnaissance de la maturité du secteur via un subventionnement revisité, qui continue à soutenir la croissance, mais qui dote également les AIS d'un outil de pilotage pour la stratégie de développement de leurs parcs.

Fin 2016, au bout d'une longue campagne de conviction, notre fédération a pu convaincre le Gouvernement wallon, d'une part, de modifier la clé de financement du secteur et, d'autre part, de refinancer celui-ci pour assumer notamment les surcoûts qu'engendre une croissance continue.

* Les revenus des ménages issus de la catégorie 1 se situent en dessous de 14 500 euros pour une personne seule et 19 900 euros pour des cohabitants (montants annuels globalement imposables), tandis que ceux des ménages appartenant à la catégorie 2 doivent être inférieurs à 29 100 euros pour une personne isolée ou à 36 400 euros pour des cohabitants (montants annuels globalement imposables).



Le Parlement a voté un budget relativement conséquent d'augmentation qu'il consacrait, dans ses commentaires et lors des discussions budgétaires, à la croissance des AIS.

3 millions ont été ajoutés au budget, ce qui était une belle avancée. En définitive, les moyens effectivement parvenus au secteur ont été légèrement supérieurs au million d'euro. En effet, le Gouvernement a décidé, dans la foulée et par réallocation budgétaire, d'augmenter de 1,3 million l'enveloppe dédiée au financement de l'allocation de réduction de loyer. Le solde a été utilisé par le Fonds du Logement de Wallonie, notamment pour assurer l'indexation du financement des autres organismes à finalité sociale.

Le 30 novembre 2017, a été votée une modification de l'arrêté du Gouvernement wallon du 12/12/2013; celle-ci a permis, d'une part, de refinancer à concurrence du million d'euro le secteur, d'autre part, de valoriser et d'apporter une reconnaissance dans le financement aux AIS qui proposent un logement aux ménages de catégorie 1. Cette volonté de notre fédération a été reconnue; mais l'opérationnalisation n'a pas été facile puisqu'une trop grande rigidité administrative portée par une première circulaire ministérielle risquait d'avoir des effets contraires aux intentions originelles. Très heureusement, nous avons

pu être entendus par la ministre qui a accepté de prévoir des clauses de flexibilisation administrative qui permettent de donner un signal positif aux AIS qui décident de travailler prioritairement en contact avec la partie la plus économiquement précarisée de la population. Cette modification a pris cours le 1er janvier 2017, et un effet rétroactif a pu être mis en place, ce qui fut une très bonne chose.

Ce chemin de modifications décrétales s'est poursuivi et devrait aboutir fin mai 2019¹ avec un nouvel AGW très largement concerté avec le secteur et rédigé en tenant compte de nos spécificités. Les équipes ministérielles successives ont en effet toujours eu une écoute attentive et une compréhension circonstanciée des enjeux du secteur.

L'année 2017 a également débuté avec un autre avantage octroyé aux propriétaires puisqu'ils peuvent dorénavant bénéficier d'une réduction du taux de TVA (de 21 à 12 %) pour tous travaux réalisés dans un logement neuf ou de moins de dix ans et qui serait confié pendant un certain temps à une AIS. Cette avancée concerne l'ensemble du territoire belge et permet de renforcer l'intérêt pour le secteur, notamment auprès de propriétaires ou d'investisseurs plus importants. C'est un enjeu d'avenir certain

qu'ouvre cette décision fédérale: gageons que les défis qu'elle met en lumière pourront être relevés haut la main!

Le long fleuve non tranquille

Ces quelques dernières années, nous avons connu une accélération des réformes relativement conséquente.

D'abord dans le domaine du logement, on peut relever les modifications substantielles apportées au Code wallon du logement et de l'habitat durable, avec la fin des dispositifs traditionnels d'ancrage communal et le renforcement des mesures de prise en gestion volontaire ou de manière plus ou moins contrainte (sans nécessairement les moyens financiers qui vont avec). La réforme du bail d'habitation, entrée en application le 1er septembre 2018 et issue de la sixième phase de régionalisation, a également eu un impact; nous verrons dans le futur en quoi les nouvelles dispositions ont une incidence sur la relation locative... Notons également que le rapatriement de certaines compétences fiscales est toujours en cours d'appropriation; nous resterons très attentifs aux futures décisions.

1 À l'heure où l'on écrit ces lignes (mi-mai 2019).

À un niveau politique, ensuite, même si le changement de majorité au niveau wallon a également eu des répercussions importantes, tous les contacts que notre secteur a pu développer au travers de sa fédération ont toujours été marqués d'une attention toute particulière et d'une compréhension de nos spécificités.

Au niveau du Gouvernement fédéral, la réforme « Geens » a pu développer son triptyque de mesures (insolvabilité des entreprises en mai 2018, réforme du droit des entreprises en novembre 2018 et, tout récemment, création du nouveau Code où l'association est une forme d'entreprise). Nos structures doivent encore s'approprier pleinement ces mesures; les défis seront de taille...

Généralement, un nombre important de points sont en cours de modification et seront générateurs, à terme, de changements sans doute nécessaires... Mais dans un premier temps, ils impliquent surtout de la crainte et du stress.

Qu'en sera-t-il de la réforme des APE ou des provinces, par exemple? La tempête soulevée par les modifications proposées par la majorité politique sortante s'est apaisée, mais il y a fort à parier que ces sujets seront remis sur la table des futures négociations régionales. Avec quelles issues?

Les réformes voulues par l'Europe ont également demandé une grande réactivité, que ce soit le Règlement général de protection des données ou la mise en place du registre UBO. Le cadre réglementaire exige un renforcement de la gestion et de la gouvernance au sein de nos structures, ce qui représente une série de défis supplémentaires à relever.

Les enjeux

La Région wallonne investit depuis 25 ans dans un outil qui s'est maintenant déployé territorialement et qui accomplit pleinement son action. La croissance continue du secteur qui, rappelons-le, parvient à convaincre un nombre toujours plus important de propriétaires sans aucune campagne de communication massive, est le témoin que l'outil d'intégration par le logement que sont les AIS fonctionne de manière très efficace.

Cette efficacité n'a été rendue possible que parce que certains ingrédients étaient présents. Ils doivent être préservés pour la suite, sous peine de priver la Wallonie de quelques 500 nouveaux logements supplémentaires annuels à mettre à la disposition de ménages de catégories 1 et 2.

D'abord, le secteur est structuré juridiquement en ASBL qui associent le secteur privé associatif et le secteur public pour pouvoir proposer une réponse adaptée aux problèmes territoriaux spécifiques de logement. Il est important de préserver cette autonomie et cette liberté de pouvoir construire des solutions créatives et locales en fonction des acteurs et des problématiques rencontrées.

Ensuite, il convient de pérenniser la stabilité des avantages dont le secteur peut faire bénéficier les propriétaires qui lui confient leurs biens en gestion, comme l'exonération du précompte immobilier, les réductions d'impôts pour travaux réalisés au sein de logements mis en gestion, le taux réduit de TVA, les prêts et subventions... Ces avantages permettent également de convaincre des propriétaires et de conserver durablement un bâti de qualité au bénéfice des ménages. On ne le dit pas suffisamment, mais ces avantages permettent également, lors des phases de conclusion ou de renouvellement de mandat de gestion, de convaincre le propriétaire à consentir à des travaux d'amélioration énergétique ou structurelle au bâtiment parfois très conséquents. Les AIS ont donc également une fonction de stimulation de rénovation du bâti. Parmi les agents économiques actifs dans cette sphère, on notera le secteur de la construction pour particuliers, qui est par ailleurs un secteur non délocalisable, soutenant l'emploi de proximité, de qualité et permettant de relever le défi climatique de rénovation du bâti wallon. On sait qu'il est globalement vétuste et mal isolé.

Ces avantages doivent à tout le moins être conservés et même, si possible, amplifiés. Ils sont la base de travail des AIS; amputer le secteur de ces leviers reviendrait à porter un coup au développement de celles-ci et donc aux milliers de ménages en attente d'un logement salubre, de qualité et à prix abordable.

Il faudrait également conserver une aide à la location pérenne pour les locataires, certainement budgétale à long terme pour la Région wallonne, mais qui soit ambitieuse et qui réponde aux problématiques sociales actuelles. À notre avis, le retour à une unique prise en compte des logements trois chambres et plus serait certainement une erreur sociale. En effet, le succès de l'ALLOC a démontré la nécessité d'une intervention pour les ménages plus modestes; pensons par exemple aux familles monoparentales pour qui la situation est particulièrement problématique et génératrice de précarité. Il faut aussi pointer la récente étude du CEHD qui relève que le loyer moyen des appartements une chambre a augmenté de 14 % ces dix der-

nières années, alors que le loyer d'une maison quatre chambres a, lui, diminué de 11 %. Cela laisse à voir les tensions qui existent sur les logements de moindre capacité et donc sur la nécessité de proposer un outil financier pour cette gamme.

Enfin, le secteur des agences immobilières sociales existe de manière propre et dispose de spécificités évidentes qu'il convient de reconnaître et d'encadrer avec professionnalisme. Une AIS qui se développe doit faire face à une série de challenges qu'il convient d'identifier. Pointons notamment: la gestion de la structure, la qualité de la relation locative, le travail de conviction et de sécurisation des propriétaires, la qualité des relations partenariales (dont les communes, les CPAS et les partenaires associatifs), le management, la rigueur administrative et financière... Ces différentes composantes exigent une multitude de qualités et de compétences tout à fait spécifiques. Il faut, d'une part, permettre de bons recrutements au sein des structures et, ensuite, favoriser des parcours de formations de qualité. Cette évolution ne peut se réaliser que dans un cadre réglementaire clair et précis et qui ne puisse être évolutif au gré des aléas. Quel que soit le futur réservé à l'encadrement de notre secteur spécifique, il devra proposer un cadre professionnel, concerté avec le secteur, et précis, qui garantira à chacun un balisage clair de sa pratique. Les AIS ne sont plus un organisme parmi d'autres; elles fonctionnent comme secteur spécifique disposant de réalités de travail, d'une philosophie d'intervention et d'action, d'un *core business* particulier qu'il convient de reconnaître: la gestion pour autrui avec visée d'intégration sociale par le logement.

Il s'agit bien d'identifier cette spécificité et de lui reconnaître son intérêt.

Les AIS sont à une étape cruciale: elles sont, à 25 ans, entrées dans l'âge adulte et constituent dès lors un pilier spécifique de la politique du logement en Région wallonne.

Genappe, complexe de logements
moyens de la rue Longchamps.
© Fabrice Dor, SPW Territoire
Logement Patrimoine Énergie

Combattre l'inoccupation immobilière

PAR LE FONDS DU LOGEMENT

Afin d'augmenter l'offre de logements locatifs de qualité, le Fonds du Logement de Wallonie a créé, avec le soutien de la Wallonie, un dispositif d'aide à la rénovation pour les propriétaires bailleurs. Ces derniers, en contrepartie de l'aide octroyée, sont tenus de confier la gestion de leur(s) logement(s) ainsi rénové(s) à une agence immobilière sociale (AIS) ou une agence de promotion du logement (APL). Cette création de logements sociaux – par la rénovation d'immeubles inoccupés depuis un an au moins – permet d'apporter une solution à l'inoccupation immobilière. Depuis 2007, le FLW a ainsi réintroduit dans le circuit locatif public près de 750 logements dans les noyaux d'habitat, à travers la Wallonie.

Le Fonds du Logement s'attache depuis 90 ans au respect du droit au logement pour tous, avec une action orientée vers les familles nombreuses. Il est dès lors sensible au contexte de pénurie de logements à prix abordable que connaît la Wallonie de manière chronique. L'incompréhension est d'autant plus grande que des milliers d'immeubles restent par ailleurs inoccupés. Un paradoxe.

Le succès au rendez-vous

Afin d'apporter un début de réponse à cette situation, le Fonds du Logement a cherché un moyen d'agir. Il l'a trouvé en 2004, en actionnant deux bras de levier distincts. D'une part, le Fonds coordonne et finance les associations actives et agréées en tant qu'organismes à finalité sociale dans le secteur du logement. Celles-ci valorisent essentiellement le patrimoine existant, mais les demandes qu'elles enregistrent excèdent largement leur offre. D'autre part, le Fonds, en tant qu'organisme de crédit social, pourrait utiliser cette double casquette pour ouvrir une voie.

À titre expérimental, il décide d'utiliser et de valoriser ses ressources propres en proposant du prêt aux propriétaires privés d'immeubles inoccupés afin de libérer des moyens pour une remise à neuf. Le prêt est subordonné à une prise en gestion des logements par le secteur associatif pour une durée minimale de neuf ans.

Le succès est au rendez-vous. L'expérience permet de créer rapidement des logements sociaux assimilés à moindre coût et à des fins hautement sociales, dans les quartiers existants. Cette réussite convainc la Région wallonne qui, à partir de 2010, décide de soutenir le dispositif en vue de sa pérennisation.

Entre 2007 et 2018, environ 750 logements sont créés, le plus souvent dans le tissu urbain ou semi-urbain, à proximité des commerces et services, dans une perspective de mixité sociale. À partir de 2011, les grands logements de trois chambres sont favorisés. Les ASBL (AIS et APL) introduisent les dossiers au Fonds du Logement, prennent les baux en gestion et assurent un accompagnement social rapproché des locataires.

Un partenariat novateur

Cette formule de rénovation d'immeubles privés était inédite au début des années 2000.

Ici, le caractère innovant du dispositif du Fonds s'exprime via un partenariat triangulaire (propriétaires, FLW, associations) et les avantages qu'il apporte.

Ce dispositif est conçu comme tel en amont par le Fonds. Sur le plan financier, les opérations bénéficient d'un prêt régional au taux 0 % (TAEG 0 %), assorti d'une subvention publique pour des propriétaires privés qui sont accompagnés techniquement dans leur projet pendant toute la durée de leur chantier. La dimension participative fait intrinsèquement partie de la formule qui prévoit que chaque partie, par ses spécificités et apports, contribue à la réalisation de l'ensemble et en tire bénéfice : le propriétaire apporte son dynamisme, son investissement, son bien ; le FLW son financement, son expertise technique et sociale ; l'OFS son expérience de terrain en termes de gestion sociale et d'accompagnement.

Pourquoi ça fonctionne ?

La rapidité de constitution des dossiers et d'exécution des chantiers joue un rôle majeur : les propriétaires et les locataires voient vite éclore les logements (la durée du chantier ne peut excéder deux ans). Le coût des rénovations, significativement bas pour les pouvoirs publics, étant donné l'investissement privé, est une aubaine. Même si le bien reste privé, il est réservé au logement d'utilité publique pendant neuf années minimum.



Les biens rénovés par le propriétaire avec un accompagnement technique du Fonds bénéficient d'une mise en location rapide via une AIS ou une APL. Le dispositif favorise également la performance énergétique puisqu'un complément d'aide est accordé lorsque le projet vise la basse énergie des logements. Depuis 2011, ces compléments d'aides représentent un quart du montant total engagé.

Outre le fait d'augmenter le parc locatif social assimilé, la mesure renforce des associations œuvrant au logement des plus démunis. Elle soutient le développement des PME wallonnes de la construction, les chantiers comportant tout au plus quelques logements. Et enfin, ce partenariat public/privé/associatif est reproductible dans toutes les communes couvertes par les ASBL agréées (94 % du territoire wallon est couvert).

Et demain ?

L'outil bénéficie aujourd'hui d'un cadre réglementaire qui le pérennise, mais il n'est pas impossible de développer son envergure. La pénurie de logements reste une réalité honteuse. Le Fonds du Logement a déjà imaginé, par exemple, d'étendre le dispositif aux constructions neuves, selon certaines conditions. Malheureusement, le difficile contexte budgétaire wallon limite parfois l'amplitude des projets. Et les ASBL, partenaires incontournables dans le montage des dossiers, manquent de personnel et/ou de temps. Espérons que les années à venir permettent davantage de souplesse dans les budgets et les emplois du temps, car le potentiel de développement et la créativité wallonne sont tout aussi grands que le nombre de familles en attente d'un logement décent. —

VERVIERS, RUE DU PRINCE, 45

OPÉRATION :
réhabilitation de deux logements de trois chambres dans un quartier populaire semi-urbain, à proximité du centre de Verviers

COÛT TOTAL DES TRAVAUX :
276 213 EUR

SUBVENTION :
111 400 EUR

FONDS PROPRES :
164 813 EUR, soit 59,66 % du coût total de l'investissement

ASSOCIATION PARTENAIRE :
AIS LOGEO VERVIERS

DURÉE DU MANDAT DE GESTION :
9 ans

Le CA du Fonds avalise la demande de subvention en juin 2014.
Le permis d'urbanisme est octroyé en mars 2015, date à laquelle le chantier débute.
En février 2017, les deux logements sont loués.

© Fonds du Logement



La vacance immobilière, l'asbl Communa et la convention d'occupation temporaire

PAR NICOLAS BERNARD

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

1. Le contexte : l'occupation temporaire et précaire comme réponse à la vacance immobilière

La problématique de la vacance immobilière est, on le sait, particulièrement aiguë à Bruxelles. Même si l'on manque de chiffres récents (et de données scientifiques), on peut estimer *a minima* que dix mille logements restent vides dans la Région, ainsi que près de deux millions de mètres carrés de surfaces de bureau. Déjà préoccupant en soi, ce constat prend un relief particulier lorsque l'on s'avise que 45 000 ménages patientent depuis des années sur les listes d'attente du logement social. Et l'inoccupation exerce un impact négatif sur la ville elle-même, dont le tissu est littéralement « mité » par ces espaces délaissés, lesquels induisent dans certains quartiers disqualification et sentiment d'insécurité.

Pour lutter contre ce phénomène, les autorités ont déjà déployé quantité de mesures. Le spectre de celles-ci est extrêmement diversifié : elles sont d'ordre pécurinaire ou non, leur caractère est répressif ou emprunte plutôt au registre incitatif, elles émanent du pouvoir fédéral, des Régions ou des communes... Cela va en tous cas de la

réquisition (au profit des sans-abri¹ ou des candidats réfugiés²) à l'action en cessation³, en passant par l'amende administrative⁴, la taxe⁵, les subsides à l'achat⁶ ou encore la prise en gestion (volontaire⁷ ou unilatérale⁸). Dotés d'une effectivité inégale⁹, ces dispositifs ne parviennent cependant pas à éradiquer la vacance. Aussi, et persuadés que la solution ne peut pas venir uniquement des pouvoirs publics, des citoyens n'hésitent pas à investir *eux-mêmes* des bâtiments désaffectés, aux fins de redonner un usage immédiat à ces biens en friche. Il ne s'agit pas

nécessairement de squats, au sens strict du terme. C'est qu'un phénomène nouveau prend de l'ampleur aujourd'hui : l'occupation temporaire négociée. Dit autrement, les occupants engagent le dialogue avec le propriétaire et négocient leur maintien dans les lieux, pour un temps donné. En cas d'accord, les parties coulent celui-ci dans un contrat en bonne et due forme : le contrat d'occupation temporaire, qui fixe les droits et obligations de chacun (durée du séjour et du préavis, entre autres). Les occupants admis à rester dans les bâtiments peuvent alors leur donner différents usages : habitat, *pop up store*¹⁰, atelier d'artistes, table d'hôtes...

Quel est l'intérêt du propriétaire ? Entre autres avantages, il élude les sanctions liées à l'inoccupation, tout en se déchargeant de l'entretien du bien (dans une certaine mesure) sur l'occupant ; en effet, rien ne dégrade plus une habitation que son état de vacance. Plutôt que de (tenter de) chasser d'éventuels squatteurs, le propriétaire d'un bien vide prend de plus en plus conscience

1 Art. 134bis de la nouvelle loi communale et arrêté royal du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134bis de la nouvelle loi communale, M.B., 30 décembre 1993.

2 Art. 74 de la loi-programme du 2 janvier 2001, M.B., 3 janvier 2001, err., 13 janvier 2001, et arrêté royal du 11 décembre 2001 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 74 de la loi du 2 janvier 2001 portant des dispositions sociales, budgétaires et diverses, M.B., 22 décembre 2001.

3 Art. 85sexies du Code wallon du logement et de l'habitat durable et art. 22 du Code bruxellois du logement.

4 Art. 85ter et 85quater du Code wallon du logement et de l'habitat durable et art. 20 et 21 du Code bruxellois du logement.

5 Il en existe autant que de communes.

6 Art. 59 de l'ordonnance du 6 octobre 2016 organique de la lutte contre la vacance immobilière à Bruxelles : entre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 janvier 2017 relatif à la Politique de la Ville, M.B., 26 janvier 2017.

7 Art. 81 et 82 du Code wallon du logement et de l'habitat durable et arrêté du Gouvernement wallon du 23 décembre 2010 déterminant les conditions et modalités d'octroi d'une aide aux agences immobilières sociales et aux associations de promotion du logement en vue d'effectuer des travaux de réhabilitation et de restructuration dans les logements inoccupés qu'elles prennent en gestion ou en location, M.B., 11 janvier 2011.

8 Art. 82/1 à 84 du Code wallon du logement et de l'habitat durable et art. 15 à 19 du Code bruxellois du logement.

9 Cf. entre autres N. Bernard, « Le cadre réglementaire de la lutte contre la vacance immobilière à Bruxelles : entre ombre(s) et lumière(s) », *La lutte contre la vacance immobilière (à Bruxelles et ailleurs) : constats et bonnes pratiques*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, La Charte, 2011, p. 3 et s.

10 Il s'agit d'un point de vente ouvert pour une courte durée. Le principe est simple : le commerce naît puis disparaît après un certain laps de temps – quelques jours, quelques semaines ou quelques mois (on peut aussi avoir des *restaurants* éphémères : J.P. Gand, 11 mai 2015, *Huur*, 2015, p. 151). Cette tendance est apparue dans le milieu des années 2000 et connaît depuis quelques années un développement important en raison, notamment, de la disponibilité de bon nombre de locaux commerciaux laissés vides après la crise économique de 2008. Entre autres, le concept de *pop-up store* permet à des entrepreneurs d'apprécier la viabilité de leur business avant de procéder à un investissement sur le long terme ; dit autrement, il s'agit pour eux de tester leur activité, sans devoir subir les conséquences d'un bail de longue durée ni effectuer dans les lieux des travaux à la hauteur de l'image des produits et services que propose leur entreprise. La Région wallonne a légiféré récemment sur la question (décret du 15 mars 2018 relatif au bail commercial de courte durée et modifiant le Code civil, M.B., 28 mars 2018) ; à ce propos, voy. B. Kohl, « Le bail commercial de courte durée. Présentation du décret du 15 mars 2018 », *J.T.*, 2018, p. 457 et s., et *Échos log.*, n°124, p. 54 et s.). Et, en Flandre, voy. le décret du 17 juin 2016 relatif à la location de courte durée en faveur du commerce et de l'artisanat, M.B., 26 juillet 2016.

aujourd'hui du profit qu'il peut tirer de la situation ; pour régulariser leur installation, il passe alors avec eux une telle convention, dite aussi d'occupation précaire en ce que les intéressés s'engagent généralement à partir dès qu'aura pris consistance le projet de réaffectation du bien par exemple.

Le succès de la formule ne se dément pas et convainc aussi bien les propriétaires publics que leurs homologues privés. Ainsi, en se limitant aux expériences menées en Région bruxelloise¹¹, on pointe au rang des acteurs publics des organismes tels que Infrabel (le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire belge), des sociétés de logement social¹², citydev.brussels (l'appellation informelle que s'est donnée la S.D.R.B.¹³, chargée notamment de vendre des logements à prix réduits à des ménages pourvus de revenus dits moyens), Bruxelles Environnement (l'administration de l'environnement et de l'énergie), le Fonds du Logement, les communes d'Ixelles, de Molenbeek-Saint-Jean et d'Etterbeek, les Régies foncières des propriétés communales de la Ville de Bruxelles et de Watermael-Boitsfort, des agences immobilières sociales¹⁴ (celle de Schaerbeek, par exemple) ou encore la Région wallonne¹⁵.

Il y a plus : ces organismes ont non seulement toléré la présence de squatteurs au sein de leur immeuble mais, surtout, ils ont suscité la plupart du temps ces occupations, parfois même avec procédure d'appel à projets à

la clef¹⁶. Et généralement, ces occupations, qui ne devaient être que « précaires », durent de longues années¹⁷, pour la raison simple que les travaux envisagés tardent à débiter (ce qui, rétrospectivement, justifie plus encore l'arraisonnement d'un bien qui, autrement, serait resté à l'état de friche tout ce temps).

Au total, on a là des propriétaires aussi bien communaux que régionaux ou fédéraux, sans compter les sociétés privées. Et, par effet de miroir, les associations spécialisées dans l'administration des biens vides (et auxquelles les propriétaires n'hésitent pas à confier la gestion de leurs immeubles) se multiplient, qu'elles poursuivent un but de lucre¹⁸ ou non¹⁹. C'est dire l'ampleur et la diversification du phénomène²⁰, indépendamment même du fait que nombre d'arrangements relatifs à l'occupation précaire d'un logement passent très vraisemblablement « sous le radar »²¹. En tout, plusieurs dizaines de conventions de ce type sont actuellement en vigueur à Bruxelles (dont une vingtaine ont été conclues notamment sous l'égide de la FÉBUL²²).

16 Citydev.brussels par exemple.

17 Plus de dix ans par exemple pour l'occupation du 123 rue Royale (propriété de la Région wallonne, tout juste vendue).

18 Lancelot, Camelot ou encore Interim vastgoedbeheer, par exemple. Cf. sur le sujet I. Bensaid, « Les entreprises anti-squat : il est grand temps d'encadrer leurs pratiques ! », Art. 23 (revue du Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat), n° 51 (« L'occupation temporaire de bâtiments vides. Solution d'urgence et modèle pour l'avenir »), janvier-février-mars 2013, p. 39 et s.

19 FÉBUL, Samenlevingsopbouw, Toestand, Leeggoed/Vidange, Communa (à qui il arrive de signer des conventions sous le nom « Communa Productions »).

20 Un fait (piquant) mérite d'être épinglé à cet égard, ne serait-ce que pour illustrer le large essaimage du dispositif : à Ixelles, des sans-papiers ont été autorisés (par l'effet d'une convention d'occupation précaire) à investir un... commissariat de police !

21 Comment en effet connaître le nombre d'accords conclus entre particuliers pour qu'un locataire reste encore quelques semaines dans le bien à l'expiration de son contrat de bail, par exemple, pour qu'une famille en difficulté se pose quelques semaines dans un logement à rénover ou occupe provisoirement une salle paroissiale... ? La plupart de ces arrangements resteront informels et ne mèneront heureusement à aucun litige, de sorte qu'ils laisseront peu de traces.

22 Par rapport aux autres associations, la Fédération bruxelloise de l'union pour le logement (FÉBUL) se distingue indubitablement par l'importance du nombre de biens mis à disposition précaire auxquels elle est associée et, à la fois, par sa longue expérience en la matière (dix ans déjà). Aussi n'est-il pas fortuit que cette organisation ait été investie en 2013 par la Région bruxelloise de la mission officielle d'animer « l'Agence occupations temporaires », subside public à la clef. Concrètement, cette agence d'un genre nouveau doit à la fois assurer l'interface avec les propriétaires d'immeubles vides et organiser un soutien (méthodologique, juridique, financier) aux associations de terrain qui gèrent l'occupation en première ligne ou aux occupants eux-mêmes ; ces derniers, parfois, sont regroupés dans une telle association de terrain (comme Woningen123Logements), qui signe la convention en leur nom, parfois ils paraphent le contrat eux-mêmes (en l'absence d'organe de ce type). Justement, organisme « coupole », la FÉBUL peut compter sur le concours de la dizaine de ses associations membres pour le suivi des occupations et l'accompagnement des habitants. Voy. sur ce sujet V. Gérard, « Les conventions d'occupations, une piste dans la lutte contre les logements vides habitables ! », Bruxelles, J.E.S. (n° spécial « Leeggoed un projet d'habitat solidaire dans des bâtiments vides »), 2016, p. 23.

2. L'action de l'asbl Communa

C'est résolument dans cette démarche concertée que l'asbl Communa a inscrit son action, depuis le début. Portée sur les fonds baptismaux en 2013 par de très dynamiques étudiants en fin de cursus, l'association se donne pour mission de réhabiliter des lieux inoccupés pour recréer des morceaux de ville. Car, et son nom en atteste, l'asbl entend mettre le collectif au cœur de son projet : chaque bien réunit une petite communauté autour d'un projet mixte, mêlant habitat et activités culturelles, sportives, sociales, de sensibilisation à l'environnement, etc. Concrètement, les bâtiments abandonnés sont transformés et font place à des logements, des ateliers d'artistes, des restaurants sociaux, des bureaux associatifs, des espaces de coworking, etc. Le tout, en interaction étroite avec le quartier, pour que les riverains puissent exploiter les services offerts par le projet et, en sens inverse, participer à son développement. Par ce fort ancrage local, on cherche à empêcher autant l'effet Nimby (le rejet par les voisins de l'implantation de nouveaux logements à caractère social) que la *gentryfication* (l'enchérissement des prix provoqué par la revitalisation de certaines zones).

Comment, au quotidien, se montent et s'organisent les projets labellisés Communa ? Les profils des participants sont extrêmement variés et complémentaires (artistes, sans-abri, tenants de l'économie solidaire, personnes en souffrance mentale, etc.) ; du reste, ils ne se connaissent généralement pas au préalable. Leurs projets sont sélectionnés au terme d'un processus participatif impliquant entre autres un voisin, un occupant d'un autre lieu Communa et un responsable de l'association²³. Une fois dans la place, les occupants paient un prix libre (en fonction de leurs ressources) et décident eux-mêmes de leur organisation ; pour le reste, les projets et l'association bénéficient de subsides publics. En moyenne, l'occupation dure deux ans et demi. Au total, pas moins de seize sites ont été réhabilités depuis le début²⁴, et sept sont toujours en cours (dont l'un qui implique une société de logement social).

Au final, pour rendre au mieux l'esprit qui anime Communa, il a paru judicieux de reproduire ici les cinq « piliers » de « l'écosystème » que l'association entend, par le truchement des occupations temporaires, mettre en place.

23 Ceci étant, le processus participatif n'est pas figé ; si les différentes parties prenantes sont toujours impliquées, la méthode varie d'un site à l'autre, avec un degré d'implication des voisins par exemple qui évolue en fonction du contexte local.

24 Certains sites comptent une dizaine de logements, comme celui de la société de logement social BinHôme.



« Réutilisation des ressources : redynamiser les infrastructures existantes et favoriser l'utilisation de matériaux de récupération de manière innovante permet de créer de la valeur et de réduire considérablement l'impact environnemental. Communa valorise ce qui existe déjà et mise sur la valeur d'usage, l'économie circulaire et le réemploi.

Engagement citoyen : régénérer des lieux vides en catalyseurs de projets citoyens engagés participe à la co-crédation d'une ville durable et résiliente. Communa rend les infrastructures urbaines accessibles et favorise l'émancipation et l'engagement de tous.

Ancrage local : s'intégrer au quartier, favoriser la participation des voisins-e-s,

consulter les commerces locaux et dynamiser le comité de quartier sont des composantes essentielles au développement de l'écosystème.

Inclusion radicale : façonner des projets ouverts et accessibles à tou-te-s, indépendamment du niveau économique, de l'origine sociale, de l'orientation sexuelle, des croyances ou de la situation administrative des personnes permet de décloisonner les clivages apparents.

Collaboration entre entités autogérées : bâtir un écosystème collaboratif permet à chaque projet d'évoluer de manière autonome tout en s'inscrivant dans une communauté solidaire partageant une vision

commune. Communa favorise l'intelligence collective, le partage de connaissances et la mutualisation des ressources entre ses membres »²⁵.

↑ « La Serre », un ancien parking couvert désaffecté partagé entre logements, espace de travail pour associations et lieu de rencontres propice aux initiatives socio-culturelles.
© Communa

25 www.communabe/ecosysteme/



3. La convention d'occupation temporaire/précaire

Un mot maintenant sur le lien juridique qui unit les occupants au propriétaire. Résolument atypique, cette « convention d'occupation temporaire » n'est pas un bail, contrairement aux apparences. Quelle philosophie générale a présidé à sa création ? Dans certaines circonstances particulières, des biens appellent une gestion plus souple que celle qu'autorisent les lois sur le bail (que celui-ci soit d'habitation, commercial, à ferme). Dont acte : la jurisprudence²⁶ a reconnu la force obligatoire de cette convention *sui generis* (dans la matière du bail commercial²⁷ ou du bail à ferme²⁸ plutôt que du bail d'habitation historiquement²⁹) ; on ne saurait d'ailleurs exclure que la justice ait voulu par là faire contrepoids au caractère impératif conféré à ces législations³⁰.

Si les juges ont accepté de donner effet à la volonté des parties (malgré que le

contrat s'émancipe du cadre locatif classique), c'est parce que celle-ci consiste à aménager une *solution d'attente* dans certaines situations spécifiques : sortie d'indivision successorale³¹, réalisation prochaine de travaux dans le bien (avec lancement d'un marché public le cas échéant)³², désir du locataire de se maintenir dans les lieux un peu de temps encore après l'expiration du bail pour trouver un nouveau logement³³, obtention à venir d'un permis d'urbanisme, passation dans quelques mois de l'acte authentique de vente, annonce d'expropriation, hospitalisation longue (mais avec retour à la maison prévu)³⁴, attente d'une démolition, perspective de déménagement³⁵, mise à disposition d'un logement de fonction à un administrateur d'une société tant que dure son activité professionnelle au sein de celle-ci³⁶, entrée dans le bien voué à location *avant* la prise d'effet du bail³⁷, séparation conjugale (*sensu lato*) et maintien dans l'ancienne habitation commune d'un des ex-partenaires tant que l'autre n'a pas fourni la preuve qu'il peut supporter seul le paiement de l'emprunt hypothécaire³⁸...

Dit autrement, c'est parce que le délai de mise à disposition du bien est court (laps de temps séparant la passation du compromis de vente de celle de l'acte authentique par exemple) ou indéfini (dans l'attente d'un événement dont on ne sait pas quand il va

arriver – délivrance du permis d'urbanisme par exemple – mais qui, lorsque ce sera le cas, appellera alors une évacuation rapide du bien) que les prescriptions de la loi sur le bail s'avèrent inadéquates. On pense particulièrement aux dispositions relatives à la durée ou à la résiliation anticipée (motifs de résiliation, délai de préavis, etc.).

Contrat dit innomé (en ce qu'il n'est régi par aucune loi)³⁹, ce type de convention offre une grande liberté aux parties, qui peuvent dès lors y injecter le contenu qu'elles désirent. Seule contrainte : ne pas donner à penser, par le type de mise à disposition du bien et les modalités retenues, qu'il s'agit en réalité d'un contrat de location (bail), ce qui alors entraînerait l'application non seulement des normes de salubrité mais aussi des règles liées au bail d'habitation (toutes deux de droit impératif⁴⁰). Ce, avec effet rétroactif ! Pour éviter cette « requalification » en bail (obligatoirement décidée par un juge⁴¹), que les parties veillent à introduire dans leur convention divers éléments propres à l'occupation précaire (durée limitée⁴², délai de préavis réduit⁴³, possibilités de résiliation anticipée sans justification⁴⁴, droit de révocation *ad nutum*⁴⁵, prix réduit⁴⁶ et non indexable⁴⁷, etc.), tout en se gardant de mobiliser un vocabulaire par trop lié au bail (ainsi préférera-t-on « propriétaire » à « bailleur », « occupant » à « locataire », « participation aux frais » à « loyer »...) ⁴⁸.

39 Cf. J. Herbots, « Le provisoire, indispensable au contrat d'occupation précaire », note sous Comm. Gand, 22 décembre 2009, *R.G.D.C.*, 2011, p. 166.

40 Ce qui les fait prévaloir sur le contrat éventuellement contraire.

41 Le juge recherchera quelle était l'intention *réelle* (et unique) des parties. Voy. notamment J.P. Braine-l'Alleud, 28 juin 2016, *J.T.*, 2016, p. 635, note, Civ. Bruxelles, 1^{er} février 2008, *Res. jur. imm.*, 2008, p. 307, Civ. Anvers, 4 juin 2012, *T.B.O.*, 2014, p. 153 et Civ. Termonde, 28 juin 2012, *Huur*, 2012, p. 211. Cf. aussi J.P. Gand, 30 janvier 1998, *T.G.R.*, 1999, p. 98.

42 Ainsi, une occupation que le contrat dotait d'une « durée illimitée » s'est vue – logiquement – refuser la qualification juridique d'« occupation précaire » (Civ. Tournai, 14 janvier 2003, *J.L.M.B.*, 2004, p. 1101).

43 J.P. Braine-l'Alleud, 28 juin 2016, *J.T.*, 2016, p. 635, note.

44 Cependant, la Cour de cassation a reconnu le caractère d'occupation précaire à une convention non résiliable anticipativement (Cass., 29 février 2016, *T.B.O.*, 2017, p. 135, concl. J. Genicot).

45 Civ. Bruxelles, 4 mars 2010, *Res. jur. imm.*, 2012, n° 1, p. 12 et Civ. Termonde, 28 juin 2012, *Huur*, 2012, p. 211.

46 J.P. Bruxelles, 22 décembre 2006, *R.G.D.C.*, 2008, p. 486, obs. A. Vandeburie. *Contra* : Civ. Bruges, 5 février 1999, *T.W.V.R.*, 1999, p. 56. Selon certains, en tous cas, le « rabais » moyen avoisinerait les 20 % (S. Dauphin, *Le contrat d'occupation précaire. Une figure juridique qui s'inscrit dans l'air du temps*, mémoire, Faculté de droit et de criminologie, Université catholique de Louvain, 2015-2016, p. 24).

47 La possibilité d'indexation signifierait en effet la volonté des parties d'inscrire la convention dans la durée. Cf. J.P. Braine-l'Alleud, 28 juin 2016, *J.T.*, 2016, p. 635, note.

48 Pour de plus amples développements, voy. N. Bernard (avec la collaboration d'U. Carnoy, M. Krislova et X. Rolin), *Les occupations précaires : guide pratique et juridique*, Bruxelles, Larcier, Jurimpratique, 2/2017.

26 Davantage que la doctrine, passablement réservée au départ et qui y voit un danger de contournement – sous couvert d'assouplissement – de la loi sur le bail (J. Kokelenberg, « Precaire bezetting: versoepeling of ondermijning van de handelshuurwet », *R.W.*, 1970-1971, col. 1593 et s.). Cet auteur, par exemple, en appelait à une « application stricte » de la loi sur les baux commerciaux, laquelle doit faire l'objet d'une « interprétation restrictive » selon lui (traduction libre – col. 1603).

27 Cass., 30 avril 1971, *Rev. not. b.*, 1974, p. 144 et Cass., 17 mars 1972, *Pas.*, 1972, I, p. 671.

28 Cass., 27 juin 1975, *Rec. gén. enr. not.*, 1976, p. 409.

29 Il est vrai que la législation sur les baux de résidence principale (loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991) est nettement postérieure à celle qui traite du bail à ferme (loi du 4 novembre 1969 sur le bail à ferme, *M.B.*, 25 novembre 1969) et, plus encore, à celle qui régit les baux commerciaux (loi du 30 avril 1951 sur les baux commerciaux, *M.B.*, 10 mai 1951).

30 I. Snick et M. Snick, *Occupation précaire*, Gand, Story publishers, 2010, p. 11.

31 Bruxelles, 12 juin 2003, *Rev. not. b.*, 2004, p. 146.

32 Cf. notamment le projet Usquare de réaffectation des casernes à Etterbeek.

33 Entre autres Civ. Bruxelles, 28 juin 2013, *R.G.D.C.*, 2015, p. 391, note N. Bernard.

34 Voy. J.P. Anderlecht, 9 janvier 1992, *J.I.P.*, 1992, p. 56.

35 La Cour de cassation a ainsi admis que « permettre à [une commerçante] d'occuper temporairement les lieux durant le temps nécessaire pour écouler son stock de marchandises et rechercher un nouvel emplacement commercial » constituait un tel besoin et justifiait la conclusion d'une convention d'occupation précaire (Cass., 29 février 2016, *T.B.O.*, 2017, p. 135, concl. J. Genicot).

36 J.P. Overijse, 5 février 2001, *Huur*, 2002, p. 97.

37 Liège, 18 juin 1992, *J.L.M.B.*, 1993, p. 888.

38 Cf. J.P. Westerloo, 28 juin 2017, *R.W.*, 2017-2018, p. 555.

4. L'occupation temporaire au risque de l'institutionnalisation et de la commercialisation : la rançon du succès ?

Les occupations temporaires ont toujours entretenu un rapport ambivalent avec la légalité : historiquement liées au squat et procédant de coups de force, elles ne sont pas moins en quête d'une certaine régularisation juridique, seule susceptible de pérenniser le séjour des intéressés et d'inscrire les habitants dans le temps long. L'émergence d'un outil contractuel *ad hoc* (la convention d'occupation temporaire) a opportunément répondu à ce légitime besoin de stabilisation⁴⁹. Toutefois, maintenant que la valeur ajoutée des occupations fait l'unanimité (pouvoirs publics inclus), le péril principal qui guette celles-ci a changé ; il prend la double forme aujourd'hui de l'institutionnalisation et de la commercialisation. À l'œuvre depuis plusieurs années dans le secteur, ce mouvement est en train de bouleverser la philosophie même de l'occupation temporaire.

Concrètement, des sociétés privées ont vite compris le profit qu'elles pouvaient tirer elles aussi des bâtiments inoccupés. Sauf que, ici, un but de lucre les anime (avec une rémunération provenant à la fois des propriétaires et des occupants). Leur but n'est nullement d'instiller une nouvelle dynamique collective de réhabilitation des chancres et de réappropriation de la ville. Du reste, ces sociétés s'adressent plus aux propriétaires, auxquels elles garantissent que leur bien ne fera pas l'objet d'un squat, qu'à l'occupant, soumis d'ailleurs à une batterie d'obligations. Vu comme un simple « gardien » (ou un concierge), ce dernier n'a en effet que peu de droits dans une occupation de ce type. À cet égard, la description du fonctionnement de la société hollandaise Camelot, référence en la matière, est édifiante. « Interdiction d'avoir plus de deux invités en même temps. Si l'un d'eux y passe la nuit, il faut prévenir l'agence.

Interdiction de quitter les lieux plus de deux jours sans prévenir. Pas question de faire des fêtes ou d'avoir un animal de compagnie. Pas question non plus d'avoir des enfants, Camelot ne sélectionne que des gardiens qui peuvent aisément plier bagage. L'agence n'hésite pas à déplacer ses gardiens d'un logement à l'autre. Et qui dit obligation dit contrôle : Camelot visite chaque logement – y compris les chambres – une fois par mois, sans avertissement. Si les termes du contrat ne sont pas respectés, l'agence peut y mettre fin immédiatement. Le simple fait d'avoir oublié de sortir les poubelles vous vaudra un avertissement. Trois avertissements et c'est l'expulsion. Camelot veille par ailleurs à ce que les propriétaires puissent récupérer leur bien immobilier dans des délais imbattables. Les délais de préavis sont de deux semaines maximum »⁵⁰.

On le voit, c'est un sous-marché extrêmement rentable qui, sous couvert d'accessibilité financière à l'habitat et de liberté contractuelle, se développe là, jusqu'à devenir une filière de délestage commode pour les pauvres. Vu la crise du logement qui frappe Bruxelles, il se trouvera toujours des individus prêts à sacrifier leurs droits les plus élémentaires pour avoir un toit. Si l'institutionnalisation de l'occupation signe la reconnaissance d'une idée novatrice, elle l'assujettit dans le même temps à des logiques purement commerciales qui peuvent aboutir à fouler aux pieds les acquis sociaux dans le domaine du logement. Dit autrement, l'illégalité n'est plus nécessairement là où on la croyait...

Sur un autre plan, le succès actuel du phénomène de l'occupation temporaire a fait indubitablement évoluer le modèle⁵¹. Celui-ci est déjà passé par deux phases successives : la banalisation (quand les occupations tendent à se ressembler, à se professionnaliser, à perdre leur vigueur associative et leur spontanéité citoyenne créatrice) et la récupération (quand les forces du marché en font une source de profit). Il faut veiller dès lors à ce que la troisième phase n'advienne pas, celle de l'instrumentalisation, qui verrait par exemple les autorités arguer de l'existence de pareilles occupations pour abdiquer les responsabilités qui sont les siennes en termes de construction de logements sociaux (durables).

Il y a plus urgent encore : il convient de veiller dans l'immédiat à ce que les nouvelles occupations temporaires, initiées (c'est

à noter) par les autorités elles-mêmes⁵², comportent une proportion suffisante de *logements* et ne soient pas trustées par des activités non résidentielles (ateliers d'artistes, tables d'hôtes, projets socio-culturels, commerces bio, incubateurs d'entreprises innovantes...), aussi intéressantes soient-elles. Le manque de logements dans la capitale est tel en effet que les nouveaux ensembles doivent afficher selon nous une affectation *prioritaire* à l'habitat (dans le respect naturellement d'une certaine mixité sociale). Force est de constater, à cet égard, que les projets « See U » (nom donné au protocole d'occupation temporaire des anciennes casernes à Ixelles)⁵³ et « Up4north » (programme de revitalisation du quartier Nord) ne dissipent pas toutes les inquiétudes. Et, dans le prolongement, il semblerait bon que les propriétaires publics de bâtiments provisoirement inoccupés décident de travailler par priorité, pour l'occupation de ceux-ci, avec des associations dépourvues de but lucratif.



Si l'on met un instant ces appréhensions en sourdine, un enseignement (en forme de paradoxe) se dégage au terme de cette contribution. Loin d'être une contrainte, la limitation dans le temps de l'occupation stimule la créativité et invite les porteurs de projet à expérimenter *in vivo* de nouvelles formes d'existence, davantage marquées par le partage et la mutualisation des ressources ; on a là en définitive des laboratoires en action où s'écrivent, à plusieurs mains, le vivre-ensemble de demain et des modes de gouvernance originaux (des « communs » ?). Les pratiques citoyennes se renouvellent dans l'autogestion et des concepts juridiques inédits font leur apparition. L'innovation, définitivement, s'épanouit dans le transitoire. Et si, en fin de compte, l'éphémère engendrait des solutions durables et instillait des changements structurels ? —

➤ Véritable incubateur des synergies citoyennes, le projet « Tiers-lieux ABC » vise la transformation de quatre hangars en logements sociaux acquisitifs (aboutissement du projet prévu pour la fin 2020).
© Communa

49 Il n'est pas fortuit à cet égard que la convention pionnière à Bruxelles, passée à propos du bâtiment du 123 rue Royale (appartenant à la Région wallonne), l'ait été à l'initiative d'une association (Woningen123Logements) chassée quelques mois auparavant du bâtiment sis au 321 avenue Louise.

50 M. Vanwelde, « Les multiples visages de l'occupation temporaire », *Analyse SAW-B*, 2018, p. 5 et 6.

51 Cf. M. Vanwelde, « L'occupation temporaire sera-t-elle associacionniste ? », *Analyse SAW-B*, 2018, p. 3 et s.

52 Avec souvent procédure d'appel à projets à la clef.

53 Projet de réhabilitation globale lui-même baptisé « Usquare ».

Le logement — évolution historique et repères réglementaires *

PAR PAUL-ÉMILE HÉRIN

SPW Territoire Logement Patrimoine Énergie – Service Info-conseils Logement

L'objectif de cet article est de mettre à portée de vue des événements qui ont marqué l'histoire de la politique du logement et qui, du reste, continuent à l'imprimer. Il ne s'agit pas ici de porter un regard évaluatif ou exhaustif, tant le sujet est vaste, mais plutôt d'amorcer un portrait que le lecteur sera libre de compléter et d'actualiser en fonction de son champ d'investigation. La première partie de cette étude englobera les périodes du Moyen Âge, des Temps modernes, de la Révolution industrielle et du début du 20^e siècle.



Introduction

L'histoire du logement est marquée par des questions de sécurité, de salubrité, d'émancipation sociale et d'économie des ressources. Le concept d'« habitation » évolue à travers les époques, mais cette évolution est toujours marquée par des dispositions réglementaires. Ainsi, la préoccupation vis-à-vis des maisons « malades » n'est pas une nouveauté¹.

De nos jours, le logement est devenu un droit fondamental reconnu par notre Constitution. Cela est le fruit d'une évolution des mentalités, des conditions de vie et de la volonté politique de créer un habitat sain pour chacun.

La salubrité du logement est fonction du lieu, de l'époque, et des contraintes de la vie quotidienne. C'est ainsi que la préoccupation énergétique influence les réglementations actuelles et imprime l'identité du logement d'aujourd'hui et de demain. Mais ce n'est pas non plus une nouveauté. L'évolution du logement est aussi étroitement liée à l'utilisation et à la maîtrise de l'énergie. Ainsi, l'habitat s'est d'abord progressivement construit autour du feu et de l'entretien de la flamme... pour finir par s'en passer en produisant lui-même l'énergie nécessaire, donnant ainsi naissance à un nouveau paradigme dans la manière d'habiter.

* Les développements historiques de cet article s'appuient notamment sur :

— une vidéo du Centre culturel « Les Chiroux », Liège : *De l'Utopie au Réel – 1919-1994 : 75 ans de logement social en Wallonie*, vidéo réalisée par J.-S. Malherbe sur un scénario de A. Malherbe, 1995.
— le catalogue de l'exposition : « Le logement social au musée ! », Tournesol Conseils Sa, Éditions Luc Pire, 2003.
— *Une autre histoire des Belges*, De Boeck & Le Soir, Bruxelles, 1997, Rédaction P. Orban, C. Patart, B. Janus (n°4 « Village et maison paysanne », n°6 « Maison citadine », n°10 « Hygiène et soins du corps »).

1 La Bible fait d'ailleurs déjà mention de recommandations destinées à purifier les maisons (Bible, livre LÉVITIQUE, chap. 14, versets 33 à 48 : prescription de règles de purification des maisons citadines atteintes par la « lèpre des maisons »).

Du Moyen Âge au 18^e siècle

Au Moyen Âge, il n'y a pas d'égouts, c'est la rue qui fait office de dépotoir. Les épidémies sont fréquentes, les incendies aussi. L'entassement des maisons et dans les maisons les favorise. Les matériaux de construction sont le bois, le torchis (argile et paille) et le chaume – d'où le nom de « chaumière ». Les chaumières sont petites et basses. Le sol est souvent constitué de terre battue ; l'éclairage naturel est limité par de rares et petites baies. À la campagne, la chaumière unicellulaire (qui abrite les hommes et les bêtes) ou bicellulaire (les hommes et les animaux vivent les uns à côté des autres, mais dans un espace qui leur est propre) constitue le logement des paysans et journaliers.

Si les Temps modernes (début du 16^e siècle) marquent l'essor de la construction en pierre, les conditions d'hygiène restent précaires.

« Au 17^e siècle, nous avons constaté que 70% environ des maisons de Nassogne possédaient une grange et une étable. Ces parties étant contiguës au corps de logis, la vie des animaux se trouvait en quelque sorte intégrée à celle des habitants². »

À la ville, les familles se logent dans une ou deux pièces, dans des immeubles qui sont parfois structurés verticalement : un ménage peut occuper une pièce à différents étages et partager un niveau de l'habitation avec d'autres ménages.

« Les foyers sont ouverts, on s'éclaire à la flamme³. »

2 Cugnon P., *La Seigneurie de Nassogne*, Forrières, Cugnon, 1977, p. 82.

3 Orban P., Patart C., Janus B., *Une autre histoire des Belges*, op. cit., De Boeck & Le Soir, Bruxelles, 1997, n°6 « Maison citadine », p. 3.

Les contacts entre les habitations favorisent la propagation des incendies. Face à ce fléau, les autorités ont édicté des règlements (*premières règles d'urbanisme*) et pris des mesures de prévention car les incendies engendrent pauvreté et famine.

« Pour tenter de réduire les sinistres, deux échevins de la haute Cour, mandatés officiellement par l'abbé, visitaient périodiquement les cheminées de toutes les maisons, ainsi que les fours à pains⁴. »

La cheminée est le symbole de l'*habitabilité* de la maison rurale. Une maison est habitable à partir du moment où l'on peut y cuisiner, y allumer un foyer « dans » la cheminée (s'éclairer, se chauffer et y cuisiner). Témoignent de cette structuration de l'habitat des expressions telles que « fonder un foyer », « pendre la crémaillère »...

Vers le milieu du 18^e siècle, la conception de la propreté évolue. Les médecins diffusent l'idée que la saleté engendre la vermine et la maladie. Les mauvaises odeurs en sont le signe. On parle de « miasmes »⁵.

« L'absence d'odeur importune permet de se distinguer du peuple putride, puant comme la mort, comme le péché et, du même coup, de justifier implicitement le traitement qu'on lui impose. Souligner la fécondité des classes laborieuses, et donc mettre l'accent sur le risque d'infection que leur seule présence comporte, contribue à entretenir cette terreur justificatrice dans laquelle la bourgeoisie se complaît et qui endigue l'expression de son remord⁶. »

4 Cugnon P., *Op. cit.*, p. 84.

5 Émanations auxquelles on attribuait les maladies infectieuses et les épidémies avant les découvertes pasteurienues.

6 Corbin A., « Le miasme et la jonquille. L'odorat et l'imaginaire social, XVIII^e-XIX^e siècles », in *Revue belge de Philologie et d'Histoire*, 1987. Corbin est l'auteur d'une étude des odeurs de l'Ancien régime au siècle dernier. Il montre l'évolution des sensations et de l'hygiène. Article disponible en ligne : his-tgeo.free.fr/quatrieme/corbinb/Corinfr.html



↑ Charles de Groux, *Le moulin à café*, 1857.

Les impasses constituent tant un lieu de vie sociale qu'une source d'insalubrité et d'insécurité pendant la Révolution industrielle.

19^e siècle – Révolution industrielle

« La crise du logement – à laquelle la presse de nos jours porte une si grande attention –, ne réside pas dans le fait universel que la classe ouvrière est mal logée, et vit dans des logis surpeuplés et malsains. Cette crise du logement-là n'est pas une particularité du moment présent; elle n'est pas un de ces maux qui soit propre au prolétariat moderne, et le distinguerait de toutes les classes opprimées qui l'ont précédé; bien au contraire, toutes les classes opprimées de tous les temps en ont été à peu près également touchées. [...] Ce qu'on entend de nos jours par *crise du logement*, c'est l'aggravation particulière des mauvaises conditions d'habitation des travailleurs par suite du brusque afflux de la population vers les grandes villes; c'est une énorme augmentation des loyers; un entassement encore accru de locataires dans chaque maison et pour quelques-uns l'impossibilité de trouver même de quoi se loger. Et si cette crise du logement fait tant parler d'elle, c'est qu'elle n'est plus limitée à la classe ouvrière, mais qu'elle atteint également la petite bourgeoisie⁷. »

De nouvelles opportunités de travail font grossir l'immigration urbaine: les paysans et journaliers affluent vers les villes. Les structures des anciennes villes sont inadaptées pour absorber cette demande de nouveaux arrivants. Les conséquences en sont désastreuses: extension de l'habitat précaire dans des quartiers misérables, constitution d'îlots insalubres et de taudis, impasses incontrôlables⁸ du point de vue de l'hygiène et de la sécurité publique, surpeuplement, épidémies (tuberculose), immoralité, alcoolisme.

« Dans les villes, la population ouvrière était entassée dans des *logements*, généralement d'une seule pièce, peu éclairés et non aérés vu l'existence d'un impôt sur les portes et fenêtres, et situés dans des ruelles ou impasses étroites sans le moindre égoût. Le manque absolu de législation en matière de location laisse

aux propriétaires le champ libre à tous les abus⁹. »

Des troubles sociaux suivront. Il faudra éradiquer les impasses par souci de sécurité et de salubrité. Puis il faudra éduquer... Pour la ville devenue « désordonnée », le courant hygiéniste et l'urbanisme naissant privilégient l'ordre et le contrôle pour « sortir » – au propre comme au figuré – des impasses... et faire face au risque de contagion sociale et aux épidémies. Aérer la ville en démolissant les impasses et en créant des artères facilite le maintien de la sécurité publique¹⁰.

Si les ouvriers sont mal logés, la force de travail est en danger. L'expansion industrielle doit passer par l'amélioration de l'habitat ouvrier. Certains patrons et médecins s'émeuvent et réagissent¹¹. Les premières cités ouvrières sont construites. Les « corons » font leur apparition. Ils seront associés, pour toujours, au développement de l'industrialisation et des mines de charbon. Ces maisons d'ouvriers sont petites, leur façade n'a souvent qu'une fenêtre au rez-de-chaussée et une fenêtre à l'étage. La porte d'entrée donne sur une petite pièce, suivie d'une autre pièce semblable qui sert de cuisine. À l'étage, on trouve deux pièces disposées de la même façon. Ces corons vieillissants vont se transformer en taudis.

Avec le courant hygiéniste, les médecins recommandent « d'aérer les maisons et de faciliter la circulation de l'air en rue. Ils insistent sur la nécessité d'écarter les matières fécales, les immondices, les eaux croupissantes... »¹². Peu à peu, l'usage de l'eau et du savon devient un geste de santé. Les milieux les plus aisés intègrent plus rapidement ces nouvelles normes qui ont aussi un coût. Rares sont ceux qui possèdent leur salle de bain avant 1800. La cuisine, en tant que pièce spécialisée, va gagner peu à peu les couches de population parallèlement au développement de la technologie de maîtrise de la flamme (poêle, fourneau, cuisinière). Le fait de préparer les repas à l'écart permet de limiter le dégagement des odeurs de feu et de cuisson, ainsi que les risques d'incendie, tout en favorisant une meilleure hygiène.

Progressivement, les pouvoirs publics prennent des mesures afin d'écarter les fléaux

tels que les grands incendies et les épidémies (choléra, peste). Dès leur création, les autorités communales ont été pourvues de moyens juridiques pour lutter contre les logements insalubres. Un fonctionnaire, Inspecteur général des prisons, réagit lui aussi. Il s'agit d'Édouard Ducpétiaux¹³, qui tente d'éveiller les consciences aux questions de l'insalubrité et du surpeuplement. Il a plutôt une vision causale du « mal-logement »: existence de taudis, dégoût d'y rester et d'y organiser sa vie privée, cabaret, alcoolisme, absentéisme au travail, indigence, délinquance... Le taudis conduit à la prison. Il faut donc assainir, mais il faut surtout une action moralisatrice.

À Paris, le 24 novembre 1883, Eugène Poubelle, préfet de la Seine, signe le fameux arrêté qui oblige les propriétaires parisiens à fournir à chacun de leurs locataires un récipient muni d'un couvercle. Ainsi naît la « poubelle ». En 1884, débute la collecte des ordures ménagères, destinée à préserver la salubrité publique.

La condition du logement des ouvriers devient peu à peu une préoccupation des pouvoirs publics. En 1865, l'État crée la CGER (Caisse générale d'épargne et de retraite). On encourage l'épargne par la prévoyance. En 1889, la CGER est autorisée par l'État à octroyer des prêts pour l'achat de maisons ouvrières, et précisément « à consentir à des conditions favorables des prêts aux familles disposant d'un petit capital et désireuses d'acquiescer une habitation modeste à usage personnel »¹⁴. Ensuite, en 1899, des sociétés agréées par la CGER sont créées pour favoriser l'accès à la propriété, considéré comme un facteur de moralisation, de paix sociale et de lutte contre les épidémies. L'ouvrier-propriétaire devient un symbole de progrès social. L'idée est de « faire du logement » qui puisse convenir aux ouvriers, aux petits employés, aux indigents, par ses dimensions et son agencement. Le logement doit être sain pour que la force de travail soit saine.

Ainsi, au 19^e siècle, s'amorce donc peu à peu une véritable politique du logement motivée par une réponse que les pouvoirs publics veulent aussi donner aux conditions déplorables des « travailleurs de la Révolution industrielle ». Si l'initiative émane du privé, (sociétés philanthropiques et patrons industriels qualifiés d'« utopistes » ou de « paternalistes »), l'intervention de l'État devient vite nécessaire, et sera rendue possible par le suffrage universel après la Grande Guerre.

7 Engels F., *La question du logement*, 1872, cité par Uhry M., Directeur régional de la Fondation Abbé Pierre, Rhône-Alpes, dans les actes du colloque du 23 novembre 2012 (*La Norme à l'épreuve de l'habitat alternatif*, organisé par le Conseil supérieur du logement de Wallonie, sous la direction de Nicolas Bernard, La Charte, 2012).

8 Les impasses sont peu accessibles aux troupes à cheval: l'intervention de la force publique est risquée (coins de rue, angles morts, facilité de se cacher).

9 Société wallonne du logement, 1919-2009, *Le logement social en mouvement*, Publication de la Société wallonne du logement, décembre 2009, p. 7.

10 Cette idée est notamment celle du préfet de la Seine Georges Haussmann (de 1853 à 1870) qui a contribué à moderniser la ville de Paris.

11 Voir à ce sujet: Degraeve J.-M., « Les maisons pour ouvriers indigents du bureau de bienfaisance de Nivelles », in *Les Échos du logement* n°123 (disponible en ligne: lampspw.wallonie.be/dg04/site_echos/).

12 Orban P., Patart C., Janus B., *Une autre histoire des Belges*, op. cit., De Boeck & Le Soir, Bruxelles, 1997, n°10 « Hygiène et soins du corps », p. 5.

13 Édouard Ducpétiaux (1804-1868), Inspecteur général des prisons du Royaume et auteur de la première enquête officielle, en 1838, sur les conditions de logement de la population ouvrière.

14 Extrait de *Doc.*, Ch., 1954-1955, 24 mars 1955, Proposition de loi portant création d'un Centre national du Logement (disponible en ligne: www.dekamer.be/digidoc/OCR/K3158/K31580813/K31580813.PDF).



↑ Cité Hellemans

La Cité Hellemans, située à Bruxelles dans le quartier des Marolles, a été inaugurée en 1915. C'est l'un des premiers exemples de cité sociale constituée de logements collectifs et implantée au cœur même de la ville.

→ La cité jardin Le Logis à Watermael-Boitsfort.



© Ben2

Le début du 20^e siècle

En 1903, l'enquête Hellemans à Bruxelles fait état de la misère qui règne au cœur de certaines impasses : « 2 164 personnes y habitent, 88% des maisons n'ont pas l'eau courante, 62% des familles vivent dans une seule pièce, certaines latrines sont utilisées par plus de 72 personnes...¹⁵ »

En outre, les impasses sont considérées comme dangereuses. On ne peut pas contrôler ce qui s'y passe et l'intervention de la force publique est limitée par le caractère exigu des lieux. « La quasi-clandestinité dans ces impasses en fait des foyers repliés sur eux-mêmes, en marge de la vie publique, [...] il s'y développe [...] une culture dangereuse en somme pour l'ordre public¹⁶. »

Mais pour ceux qui y vivent, les impasses sont des lieux de vie sociale, voire de solidarité et de résistance : les gens s'y côtoient et ont des activités à l'abri du contrôle de la « bonne société et de la morale bourgeoise ». On pourrait mettre ce sentiment en parallèle avec le développement de l'habitat permanent en zone touristique, ou encore la volonté de certains de voir reconnaître l'habitat léger, et par là le droit de se sentir en droit d'habiter différemment.

Dès lors, il faut supprimer les impasses. On veut les éradiquer pour assainir, moraliser, éduquer, « normaliser » (ex. : la Cité Hellemans¹⁷ à Bruxelles). Deux modèles coexistent : faire du logement en ville (ensembles collectifs, comme la cité Hellemans) et faire du logement en périphérie (habitations mitoyennes unifamiliales). « Rompant avec les grandes transformations urbaines du 19^e siècle, l'opération Hellemans est la première restructuration qui ne donne pas lieu à une expulsion massive des habitants au profit des classes plus aisées¹⁸. »

L'année 1919 voit l'apparition du suffrage universel et l'arrivée au pouvoir de dirigeants socialistes (POB). Au sortir de la Grande Guerre, le prolétariat ouvrier a servi de « chair à canon » sur les champs de bataille ; il a assez souffert dans les tranchées

insalubres. On veut faire quelque chose pour les « héros de la guerre » dans un contexte de manque crucial de logements.

La Société nationale des habitations et logements à bon marché est créée en 1919. Le logement social est né, c'est le départ d'une politique publique du « logement public ». L'histoire particulière du logement social commence. Cet organisme a pour but de soutenir des sociétés locales d'habitations sociales, notamment en leur consentant des prêts à taux réduit pour les aider à construire des logements. Les premières réalisations de logements sociaux pour les ouvriers voient le jour (ex. : rue de Bois de Breux à Liège, Chênée en 1921). En 1956, elle s'appellera la Société nationale du logement (SNL).

Il ne s'agit plus seulement d'habiter « près du travail » mais de loger dans un environnement sain, voire agréable, comme l'illustre l'apparition des cités jardins (ex. : la Cité du Charbonnage du Hazard à Visé, Cheratte en 1925, le Logis-Floréal à Watermael-Boisfort en 1922). Avec l'apparition des cités jardins, prennent corps les sociétés coopératives de locataires (ex. : le Logis-Floréal). L'objectif poursuivi est d'offrir aux travailleurs un cadre de nature, en dehors de la ville, où le terrain est moins cher. Mais construire en dehors de la ville ne règle pas l'insalubrité et la précarité des logements en ville. En outre, avec le développement de l'urbanisation, ces cités sont progressivement reliées à la ville.

En 1928-1929, le Fonds du Logement des Familles nombreuses de Belgique est créé grâce à l'intervention de l'initiative privée et le soutien des pouvoirs publics.

À la même époque, l'architecte Victor Bourgeois¹⁹ développe une autre conception architecturale fondée sur le cubisme et l'éloge de l'angle droit (ex. : la Cité moderne à Berchem-Sainte-Agathe en 1922-1925). Il ne s'agit plus d'un quartier fondé sur l'harmonie du *cottage* anglais mais d'un style fonctionnel (un maximum de fonctions dans un minimum d'espace). La forme traduit la fonction. En 1925, la Cité moderne a obtenu le Grand Prix à l'Exposition des Arts Décoratifs de Paris.

En 1930, la construction de logements sociaux en hauteur débute (ex. : rue Louis Jamme à Liège en 1937). La création de la Société nationale de la petite propriété terrienne (1933-1935) favorise l'achat de petites maisons avec potager et petite étable. Il s'agit de lutter contre les mauvaises conditions de vie des familles rurales et contre l'insuffisance alimentaire que la crise de 1929 a provoquée. Chaque ménage pourra cultiver son jardin et pratiquer

le petit élevage. En 1970, elle deviendra la SNT (Société nationale terrienne). On cherche à répartir socialement la propriété foncière par la propriété individuelle. Les nouvelles maisons sont construites sur de petits « terrains ». La pratique d'un jardin potager et d'un petit élevage est obligatoire. La revue éditée par la société et distribuée aux « emprunteurs de la Terrienne » prodigue des conseils en matière de jardinage, d'élevage, d'aménagement intérieur et d'économie pour la ménagère. La maison est un facteur d'éducation qui assure le confort matériel et le support au foyer.

En ville, dans la première moitié du 20^e siècle, on commence à mieux contrôler l'énergie. L'utilisation du gaz se généralise et allège considérablement le travail de la cuisinière. Grâce au gaz, la flamme est encore mieux maîtrisée ; on peut l'allumer et l'éteindre facilement. En outre, on peut régler son intensité au type de préparation culinaire.

L'électrification, apparue à la fin du 19^e siècle, continue sa progression hors de l'industrie en permettant l'équipement des habitations en éclairage électrique. L'électricité va remplacer la lampe à pétrole et la bougie. L'ampoule électrique²⁰ révolutionne l'éclairage. D'autres inventions suivront : le téléphone, des appareils électroménagers comme le frigo. Celui-ci permet de pouvoir se passer du « cellier », une pièce froide qui assurait une meilleure conservation des aliments.

Durant la deuxième guerre mondiale, 140 000 logements ont été détruits. La guerre engendre une pénurie de main-d'œuvre, compensée par l'arrivée d'une main-d'œuvre étrangère (essentiellement italienne), mal logée dans les anciens baraquements des prisonniers. La production de logements publics prend de l'essor (7 000 en 1950 et jusqu'à 15 000 au début des années 1970). Le recensement des habitations de 1947 fait apparaître « un grand nombre de besoins qualitatifs. Le progrès social et hygiénique a pour effet qu'un nombre assez considérable d'habitations vétustes ne répondent plus aux conceptions modernes de l'habitation²¹. »

Du Moyen Âge au début du 20^e siècle, la matière du logement intègre progressivement un nouveau paradigme dans la manière d'habiter, sans cesse réactualisé au gré des contextes (guerres, épidémies, industrialisation...), des opportunités et des progrès techniques ou encore des avancées sociologiques en matière d'emplois et de hiérarchisation sociale. Nous verrons que la deuxième partie du 20^e siècle recèle également son lot de défis en matière de politique du logement.

15 Catalogue de l'exposition « Le logement social au musée ! », p. 33.

16 *Ibidem*.

17 « La cité de logements sociaux Hellemans est habitée depuis 1915 et constitue un ensemble architectural remarquable. Elle est composée de sept séries de bâtiments parallèles et témoigne d'un souci esthétique marqué par l'Art Nouveau : éléments métalliques visibles, loggias structurantes et briques polychromes. Une campagne de rénovation bienvenue a permis aux briques de façades de retrouver tout leur lustre d'antan. » Source : bruxelles-ma-ville.skynetblogs.be

18 Catalogue de l'exposition « Le logement social au musée ! », p. 41.

19 « Victor Bourgeois, né à Charleroi en 1897 et décédé à Ixelles en 1962, est un architecte et un urbaniste belge qui fut la tête de file du courant moderniste [...]. » La Cité moderne lui vaudra une renommée internationale. (source : www.wikipedia.org).

20 Joseph Swann et Thomas Edison sont les premiers inventeurs.

21 Doc., Ch., 1954-1955, 24 mars 1955, Proposition de loi portant création d'un Centre national du Logement, (disponible en ligne : www.dekamer.be/digidoc/OCR/K3158/K31580813/K31580813.PDF).

Les pavillons du Fonds Roi Albert

PAR JEAN-MICHEL DEGRAEVE

Architecte-urbaniste, consultant en Habitat

L'État et les Régions interviennent rarement directement dans la réalisation de logements. À l'occasion du thème du présent numéro, revenons sur la première intervention de l'État en matière de logement : les pavillons du Fonds Roi Albert. Réalisés dans le cadre de la reconstruction du pays après la première guerre mondiale, ils constituent les premières habitations préfabriquées à grande échelle en Belgique.

Un État plus interventionniste

De nombreuses régions de la Belgique sont dévastées durant la première guerre mondiale. Si la ligne du front en Flandre occidentale concentre les démolitions, de nombreuses villes wallonnes – Dinant, Visé, Battice, Namur... – sont également en partie détruites lors de l'invasion allemande. Le bilan à la fin de la guerre est de 84 000 habitations en ruines et de 200 000 endommagées. Dès 1915, le Gouvernement belge en exil en France se préoccupe de cette question. Il est impératif de fournir à la fin du conflit un logement à ceux qui l'ont perdu afin de permettre le retour des réfugiés. Cette volonté de reconstruction du pays conduit au renforcement du rôle de l'État. L'arrêté-loi du 25 août 1915 impose aux communes dévastées d'établir des plans d'aménagement. Cette obligation constitue la première mesure de politique urbanistique de l'État. L'arrêté-loi du 23 septembre 1916 crée le premier organisme de politique publique du logement : le Fonds du Roi Albert, résumé

ci-après en « Fonds ». Sa mission est la fourniture d'habitations provisoires et de matériaux indispensables afin de parer aux besoins de la population. Le nom du souverain régnant est donné à la nouvelle institution en reconnaissance de son intérêt à la question de l'habitation des classes laborieuses. Placé sous le contrôle du Gouvernement, le Fonds jouit d'une personnalité civile, d'une autonomie financière et administrative ainsi que d'un budget propre. Son directeur est François Zaenen, ancien ingénieur au ministère des Travaux publics ; l'architecte Raymond Moenaert en est le secrétaire.

Des pavillons démontables en bois

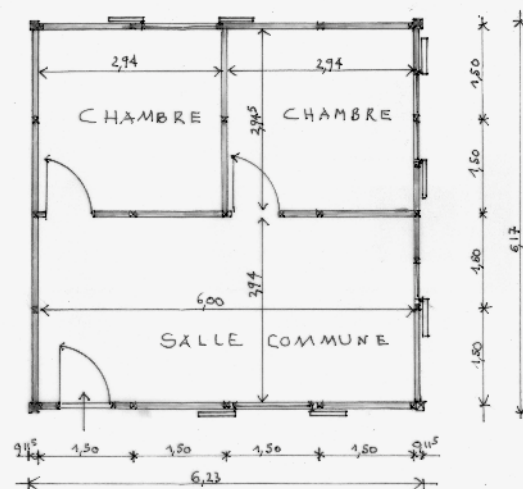
Intéressé dès avant la guerre à la question du logement populaire, l'architecte Raymond Moenaert (1882-1977) conçoit un pavillon¹ démontable en bois. Fabriqués en série en zone non occupée

et dans les pays limitrophes, les pavillons sont conçus pour être remontés en Belgique à la fin des hostilités. Deux tailles sont prévues. Le pavillon de base destiné aux ménages de une à six personnes mesure 6,23 m sur 6,17 m. Il comprend une salle commune de 17,67 m² et deux chambres de 8,67 m². Trois façades sont percées d'une porte et de châssis munis de volets ; la quatrième façade est aveugle. Cette disposition permet d'ajouter une annexe et réduit les vis-à-vis en cas de groupement. Le modèle destiné aux familles de plus de six personnes comprend deux chambres supplémentaires au modèle de base et mesure 6,23 m sur 9,17 m. La structure d'un pavillon est composée d'éléments légers en bois afin de faciliter le transport et un démontage/remontage à plusieurs reprises. Cinq types de cadres en bois standardisés sur un module d'1,50 m sont utilisés pour les murs : sans percement, avec porte et différents châssis. Ce principe constructif permet le montage d'un pavillon en une

journée. La construction est érigée sur une fondation en piliers maçonnés avec un vide ventilé recouvert d'un plancher en bois. Les murs bardés de planches en sapin sont à double paroi avec un matelas d'air isolant. La charpente est conçue pour être couverte de tuiles, même si les pavillons sont initialement seulement couverts d'un carton bitumé.

Une lente concrétisation

Le Fonds décide, en mai 1917, de lancer la réalisation de quelques centaines de pavillons avec un premier crédit de 10 millions de francs. Mais le budget est bloqué par le ministre des Finances car les moyens financiers disponibles doivent être exclusivement réservés aux dépenses militaires. À son retour en Belgique après l'armistice, le Fonds dispose seulement de quelques baraquements fabriqués en Hollande et en France. Il faut attendre février 1919 pour que la construction des pavillons commence réellement, grâce à l'attribution de subsides gouvernementaux. Mais le man-



¹ Dans la terminologie de l'époque, le terme « baraquement » couvre l'ensemble des habitations provisoires du Fonds, le terme « pavillon » désignant une maison démontable conçue par le Fonds.



que de bois et les problèmes de transport retardent leur livraison. En octobre 1919, seuls 850 pavillons sont disponibles. La production se renforce et se poursuit jusqu'en 1923. Les pavillons restent la propriété du Fonds et sont loués aux habitants en attente de la reconstruction définitive de leur logement. Le Fonds fournit également le mobilier et les accessoires nécessaires à l'occupation. Une fois leurs occupants relogés, les pavillons sont déplacés en fonction des demandes. Le Fonds est l'organe administratif qui construit les pavillons après adjudication, coordonne les demandes et assure les livraisons par camion. Les communes se chargent de l'implantation des bâtiments, de leur attribution et de la perception des loyers. Généralement, les pavillons sont installés à la périphérie des communes sinistrées et en dehors des zones de construction définitive. Ils sont alignés à intervalles réguliers, en bordure de chemins provisoires généralement dénués d'infrastructures publiques. Sur les 12 600 baraquements loués par le

Fonds en 1923, 5 400 (43 %) sont réalisés sur le modèle du Fonds : 4 300 de format 6 × 6 m et 1 100 de format 9 × 6 m. Les autres bâtiments d'habitation provisoire sont des baraquements rachetés à l'armée anglaise et des pavillons avec des parois en béton. Si logiquement plus de 8 000 baraquements sont implantés en Flandre occidentale, un bon millier sont installés dans les provinces wallonnes. Les pavillons du Fonds sont également utilisés pour d'autres fonctions – écoles, églises, maisons communales, hôpitaux, gendarmerie... – dans l'attente d'une reconstruction définitive.

Un succès inattendu

Bien qu'ayant fait l'objet de critiques, l'action du premier parastatal de la politique publique du logement a permis de soulager le sort des populations des régions dévastées lors de la première guerre mondiale. À sa dissolution en 1925, le Fonds revend les pavillons. Mais en raison de la crise du logement et des faibles loyers demandés, certains ménages ne désirent pas quitter

leur logement. Les communes rachètent alors ces baraquements pour leur permettre de continuer à y vivre. Les autres pavillons sont déplacés vers les villes et les agglomérations industrielles afin d'y soulager la crise du logement. De logements « provisoires » destinés à la démolition, les pavillons deviennent ainsi des habitations « de longue durée » pour des ménages ouvriers ou défavorisés. Après la deuxième guerre mondiale, 4 000 logements provisoires sont à nouveau nécessaires suite aux destructions d'habitations, cette fois majoritairement dans les provinces de Liège et du Luxembourg. C'est seulement au milieu des années 1950 qu'une importante campagne de lutte contre les taudis liée à une forte production de logements sociaux est à l'origine de la disparition des pavillons du Fonds. Malgré leurs faibles qualités constructives dues à leur caractère provisoire, certains pavillons sont cependant toujours occupés aujourd'hui. Ce succès des premières habitations préfabriquées à grande échelle résulte proba-

blement du principe d'une structure légère d'éléments en bois, facile à mettre en œuvre et évolutive. Si la préfabrication lourde en béton est préférée durant les Trente glorieuses, la construction standardisée en bois est remise à l'ordre du jour depuis la fin du XX^e siècle au nom de critères de durabilité. Les questions actuelles d'habitat léger et de tiny house en constituent les derniers épisodes. Conçus il y a plus d'un siècle, les pavillons du Fonds du Roi Albert représentent une étape souvent méconnue de cette évolution. —

↑ Dinant, Froidvau (image d'époque).

← Plan d'un pavillon.

Bibliographie

Haut Commissariat Royal de Liège, « Le Fonds du Roi Albert », *Livre d'Or La Belgique reconstruite*, Liège, Desoer, 1924, pp. 54-59.

Gobyn R., « La Crise du logement » dans SMETS, Marcel, *Resurgam - La reconstruction en Belgique après 1914*, Bruxelles, Crédit Communal, 1985, p. 169-188.

Noodwoningen opgericht na de Eerste Wereldoorlog sur inventaris.onroerendfgoed.be

LE DÉCRET FLAMAND SUR LES LOCATIONS D'HABITATIONS: LES GRANDES LIGNES

La Sixième Réforme institutionnelle a transféré aux Régions la compétence en matière de location de biens ou de parties de biens destinés à l'habitation. Chaque Région peut donc développer son propre droit du bail d'habitation.

Le législateur flamand a opté pour un décret locatif distinct, indépendant du Code flamand du Logement : il s'agit du Décret flamand sur les baux d'habitation du 9 novembre 2018 (M.B. du 7 décembre 2018).

Le Décret flamand sur les locations d'habitations s'applique à tous les contrats de location qui sont conclus à partir du 1^{er} janvier 2019 en Flandre.

Le décret introduit des règles aussi bien pour les baux de résidence principale que pour les contrats de location relatifs à des logements pour étudiants.

1. CONTRATS DE BAIL DE RÉSIDENCE PRINCIPALE

Le Titre 2 du Décret flamand porte sur les contrats de location affectés à la résidence principale du preneur ; il intègre un certain nombre de dispositions du droit commun de location avec les dispositions de la loi sur la location d'habitations.

Parmi les nouveautés, épinglons :

- Un logement loué doit satisfaire aux **normes de qualité** régionales. Si un logement ne répond pas à ces normes à l'entrée en vigueur de la location, le bail est frappé de nullité.

- Le bailleur peut toujours demander une **garantie locative** d'un montant maximum de trois mois de loyer. Le locataire opte pour la formule qui convient le mieux à sa situation. Il a le choix entre le dépôt d'une somme d'argent sur un compte bloqué, la constitution d'une sûreté réelle auprès d'un organisme financier, ou une garantie bancaire avec intervention du CPAS. Si le bailleur est d'accord, la caution peut également prendre la forme d'une sûreté personnelle.

- Les locataires qui éprouvent des difficultés payer une caution de trois mois de loyer peuvent demander un **prêt de garantie locative sans intérêt** auprès du Vlaams Woningfonds (Fonds flamand pour le Logement) (www.vlaamswoningfonds.be/huurwaarborglening).

- Le locataire peut toujours résilier de manière anticipée un **contrat de location de courte durée** moyennant un préavis de trois mois. Il devra toutefois verser au bailleur une indemnité de préavis d'un mois et demi de loyer, d'un mois de loyer ou d'un demi-mois de loyer, selon que le bail prend fin pendant la première, deuxième ou troisième année de la location. Le bailleur ne peut pas résilier anticipativement un bail de courte durée.

- Les parties peuvent à tout moment convenir d'une **révision du loyer** si le bailleur a fait des investissements en vue de réaliser des économies d'énergie dans le logement. Le tribunal peut autoriser une révision si la valeur locative normale du bien loué résultant de ces investissements est supérieure de 10% au moins par rapport au loyer exigible à ce moment-là.

- Le bailleur et le locataire sont désormais tenus de souscrire une **assurance incendie**.

- Si le **bien loué est vendu**, le nouveau propriétaire doit toujours respecter le contrat de location existant, même s'il n'est pas enregistré. L'acquéreur peut résilier le contrat de location aux mêmes conditions de résiliation que celles qui s'appliquaient au premier bailleur. Le bailleur initial doit informer à l'avance le candidat acquéreur du fait que le bien est loué.

— Il existe désormais une réglementation claire pour les **locataires qui louent un logement ensemble**. Les partenaires mariés et cohabitants légaux sont toujours tous deux locataires officiels, même si le contrat de location n'est signé que par l'un d'entre eux. Si les deux partenaires se séparent, ils décident eux-mêmes – ou en cas de désaccord, le juge de paix décide – qui continuera à vivre dans le logement loué. Dans le cas des cohabitants de fait (couples et colocataires), le nouvel occupant ne devient pas automatiquement colocataire. Le locataire et le cohabitant de fait doivent pour ce faire demander l'accord du bailleur. Si l'un des locataires cohabitants de fait veut quitter l'immeuble, il peut résilier le contrat de location en son nom. Il peut proposer un nouveau locataire à sa place, mais le bailleur et les locataires qui restent dans l'immeuble devront donner leur accord. Si le bailleur n'accepte pas le nouveau locataire, le locataire sortant peut s'adresser au juge de paix.

Enfin, le décret contient une disposition spécifique en cas de décès du dernier locataire. Le bail est résilié de plein droit au terme du deuxième mois après le décès, à moins qu'endéans ce délai, les héritiers n'aient déclaré qu'ils souhaitent poursuivre la location. Si le bail prend fin, une indemnité d'un mois de loyer est due au bailleur. Si le logement n'est pas vide à la fin du bail, le bailleur peut demander au juge de paix la désignation d'un curateur, qui sera chargé de vider le logement.

2. CONTRATS DE LOCATION POUR ÉTUDIANTS

Le Titre 3 du Décret flamand sur les locations d'habitations concerne les contrats de location pour étudiants. Il s'agit de contrats de location dans lesquels l'occupant est un étudiant qui n'établit pas sa résidence principale dans le bien loué.

— L'ensemble des coûts et charges doivent être inclus dans le **loyer**. Seules les consommations d'eau, d'énergie et de télécommunications (et éventuellement la taxe sur les résidences secondaires) peuvent être facturées séparément. Cette disposition vise à éviter qu'un étudiant soit confronté à un décompte très élevé à la fin du contrat de location.

— La **garantie locative** ne peut excéder deux mois de loyer. Le bailleur peut demander de constituer la caution au plus tôt trois mois avant l'entrée en vigueur du contrat de location. Si la garantie locative consiste en une somme d'argent, elle doit être déposée sur un compte bloqué au nom du locataire ou sur un compte du bailleur. La remise de la garantie en espèces n'est plus autorisée.

— L'étudiant ne peut **céder** ou **sous-louer** son contrat de location à un autre étudiant que si le bailleur a donné son accord écrit préalable. Si l'étudiant suit un programme d'échange ou effectue un stage, il peut sous-louer sa chambre à un autre étudiant sans la permission du bailleur. Le bailleur ne peut s'y opposer que pour une raison fondée, par exemple, sur le fait que le sous-locataire n'est pas en mesure de payer le loyer.

— Le contrat de location d'étudiant **expire** automatiquement à son échéance. L'étudiant ou le bailleur ne sont pas tenus d'adresser un préavis pour résilier le contrat de location arrivé à son terme. Le contrat de location ne peut pas prévoir le renouvellement tacite du contrat de location. Si les parties veulent néanmoins poursuivre leurs relations contractuelles, elles doivent conclure un nouveau bail.

— Sous certaines conditions, l'étudiant peut **résilier de manière anticipée** le contrat de location. Par exemple, l'étudiant peut résilier le contrat de location avant même son entrée en vigueur. Si cela se produit plus de trois mois avant le début du contrat de location, cela peut se faire gratuitement. L'étudiant qui annule le contrat

de location moins de trois mois avant la date d'entrée en vigueur de celui-ci doit verser une indemnité de préavis de deux mois de loyer. L'étudiant peut également résilier le contrat de location s'il interrompt ses études ou si l'un de ses parents (ou une autre personne responsable de sa subsistance) décède. Un délai de préavis de deux mois s'applique toujours dans ce cas. Enfin, le contrat de location prend fin automatiquement au décès de l'étudiant.

Tom Vandromme

Chercheur à l'Université d'Anvers (U.I.A.)

POUR EN SAVOIR PLUS



Alois Van Oevelen est professeur émérite à l'Université d'Anvers (U.I.A.). On lui doit une série de livres et de nombreuses contributions sur le droit des obligations. Il est aussi, depuis 1998, rédacteur en chef du *Rechtskundig Weekblad* (le pendant du Journal des Tribunaux).

C'est dire que ses premiers commentaires et son analyse du Décret flamand sur la location d'habitations sont précieux, même pour le lecteur francophone – et ce d'autant plus que l'ouvrage publié chez Intersentia^{*} se double d'un aperçu de la jurisprudence la plus récente en matière de bail.

Tout comme à Bruxelles et en Wallonie, l'entrée du bail d'habitation dans le droit régional flamand n'entraîne pas un bouleversement radical.

Des spécialistes de la matière de différentes universités se sont néanmoins penchés sur les modifications principales en matière de normes de qualité, de résiliation du bail et de garantie locative, ainsi que sur les règles nouvelles en matière de bail étudiant et de colocation.

Le lecteur trouvera donc un panorama complet^{**} de la matière du bail d'habitation chez nos voisins.

* A. van Oevelen, *Actualia Huurrecht en het Vlaamse Woninghuurdecreet*, Éd. Intersentia, 2018

** Sous la direction de M. Dambre, B. Hubeau, T. Vandromme et D. Vermeir, *Het Nieuw Vlaams Woninghuurdecreet*, Éd. Die Keure, 2019



Vous trouverez de plus amples informations sur le site www.woninghuur.vlaanderen.

LA MÉDIATION EN MATIÈRE DE BAIL ET LES COMMISSIONS PARITAIRES LOCATIVES EN 2019

INTRODUCTION

Il est, dans la matière du logement, l'une ou l'autre thématique qui revient à intervalles réguliers¹ mais sans trouver de concrétisation ; l'une de ces idées intéressantes mais complexes à mettre en œuvre, qui ne suscitent pas d'objection majeure mais qui ne se trouvent pas non plus de zélateur suffisamment ardent pour les porter jusqu'au bout (au niveau politique à tout le moins). La commission paritaire locative, entre autres illustrations², est de celles-là. Issue d'une expérience-pilote menée il y a plus d'une décennie déjà au niveau fédéral, cette enceinte est chargée de faire de la médiation locative entre parties au contrat de bail et regroupe des représentants des bailleurs comme des locataires³.

Quatre éléments d'actualité justifient cette focale. D'abord, la figure de la commission paritaire locative est apparue nommément dans la toute première épure du décret wallon portant régionalisation du bail d'habitation⁴ (avant de disparaître), preuve que cet organe demeure à l'esprit des décideurs. Ensuite, la loi sur la médiation⁵ vient de connaître un lifting conséquent⁶ (dans le sens d'une extension de la portée du principe⁷), ce qui replace sous la lumière ce mode alternatif de règlement des conflits. Par ailleurs, l'idée d'une commission paritaire locative connaît un regain de popularité à la faveur des élections régionales 2019, jusqu'à figurer (en bonne place) dans les revendications de certaines associations⁸. Accessoirement, enfin, la Région bruxelloise a commandé en 2018 une vaste étude sur la question⁹, dont le présent texte se veut un condensé.

Avant d'évoquer toutefois la commission paritaire locative proprement dite, la logique commande d'étudier les vertus générales attachées à la médiation, laquelle constitue la raison d'être même de ladite commission. Et, à leur tour, ces vertus doivent se lire en regard d'une autre réalité, à savoir les vicissitudes associées à l'action en justice (dont la médiation se veut l'alternative heureuse).

1 Un « marronnier », diraient les journalistes, ou encore un « serpent de mer ».

2 On peut songer aussi au Fonds mutuelliste de garantie locative, par exemple.

3 Cf. sur cette expérience N. Bernard, Th. Dawance et L. Goossens, *Les commissions paritaires locatives : chronique et enseignements d'une expérience pilote fondatrice*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

4 Voy. l'art. 59 de l'avant-projet de décret modifiant diverses dispositions du Code civil relatives au bail d'habitation : « Selon les conditions et les modalités définies par le Gouvernement, des commissions paritaires locatives sont créées. Les commissions paritaires locatives sont composées paritairement notamment de représentants d'organisation représentative des locataires et de représentants d'organisation représentative des propriétaires chargées de :

1° l'information des citoyens quant aux droits et obligations des propriétaires et locataires dans le cadre d'un contrat de bail découlant de la présente législation ;

2° sur demande expresse des parties au bail et sans préjudice de leur droit d'avoir recours aux cours et tribunaux, d'une mission de conciliation à l'amiable des litiges entre propriétaire et locataire quant à leurs obligations légales ».

5 Loi du 21 février 2005 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la médiation, *M.B.*, 22 mars 2005 ; voy. aujourd'hui les art. 1723/1 à 1737 du Code judiciaire.

6 Loi du 18 juin 2018 portant dispositions diverses en matière de droit civil et des dispositions en vue de promouvoir des formes alternatives de résolution des litiges, *M.B.*, 2 juillet 2018. Sur cette nouvelle législation, voy. entre autres B. Inghels (dir.), *La médiation autrement*, Bruxelles, Larvier, 2019.

7 Par exemple, « lorsqu'il estime qu'un rapprochement entre les parties est possible » le juge peut désormais – même sans demande de l'une des parties – « ordonner une médiation » (art. 1734, §1^{er}, al. 2, du Code judiciaire, souligné par nous).

8 Voy. notamment le *Manifeste 2019 de la FÉBUL. Pour une politique qui respecte les Bruxellois*, Bruxelles, Fédération bruxelloise de l'union pour le logement, 2019, p. 61.

9 Étude menée, par l'auteur du présent article, auprès d'un grand nombre d'acteurs du secteur : médiateurs agréés, *Chambre d'arbitrage et de médiation*, Commission fédérale de médiation, services communaux de médiation (bruxellois comme wallons), juges (de paix et au tribunal de première instance), avocats, Conseil économique et social, Conseil consultatif du logement, Union professionnelle du secteur immobilier, opérateurs immobiliers publics (Fonds du logement, sociétés de logement social...), agences immobilières sociales, communes, CPAS, associations de défense des intérêts des locataires et des propriétaires...

Aussi le présent article commencera-t-il par analyser les défauts de la voie judiciaire (I), avant de détailler les avantages prêtés à la médiation (II) et, enfin, de discuter de l'opportunité d'instituer des commissions paritaires locatives (III).

I. LES DÉFAUTS DE LA VOIE JUDICIAIRE

a) lenteur

Le temps pour voir son affaire traitée par un magistrat est particulièrement long en justice. Il faut ainsi compter deux à six mois devant le juge de paix¹⁰... et deux à trois ans en degré d'appel dans certains ressorts (à Bruxelles particulièrement). Ce manque de célérité emporte une conséquence, fâcheuse, pour le point qui nous occupe : quand le dossier arrive enfin en justice (audience au fond), le conflit a déjà largement eu le temps de s'intensifier, la dette de gonfler et les positions de s'exacerber. À ce moment-là, alors, il n'y a plus grand-chose à discuter et les débats tournent simplement autour du gradient de la peine.

La prise de décision judiciaire elle-même prend du temps. Ralentit par exemple la procédure l'éventuelle descente du juge sur place (nécessaire dès que la solution du litige requiert une vue des lieux¹¹) ainsi que, le cas échéant, la désignation d'un expert¹² (indiquée dès qu'un avis technique est requis¹³).

Et si le bailleur veut recouvrer la jouissance de son bien (aspiration légitime dans bien des cas), le délai s'allonge encore, puisque la loi d'humanisation des expulsions impose un laps de temps d'un mois entre la signification du jugement d'expulsion et l'éviction du preneur en tant que telle¹⁴. Sans compter que, pour mettre à exécution un jugement d'expulsion, il faut d'abord prendre rendez-vous avec la police, ce qui éloigne encore le moment où le propriétaire récupérera son bien¹⁵.

b) coût

L'action en justice reste onéreuse, malgré l'aide juridique (*pro deo*). Elle engendre concrètement une kyrielle de coûts : le droit de mise au rôle¹⁶, les frais de citation¹⁷, les honoraires d'avocat, une expertise éventuelle¹⁸, les frais d'expédition et de signification du jugement¹⁹

le cas échéant, ainsi que les frais d'huissier (s'il faut faire exécuter la décision²⁰).

Certes, le juge peut mettre plusieurs de ces coûts à charge de la partie qui succombe (comme les frais de citation et les frais d'huissier), mais encore faut-il que celle-ci soit solvable. Certes encore, l'indemnité de procédure – à acquitter également par celui qui perd le procès²¹ – est censée rembourser les frais d'avocat de son adversaire, mais il s'agit d'un forfait qui ne couvre généralement pas l'intégralité des débours.

c) crainte révérencielle

Depuis toujours, la justice suscite nombre d'appréhensions auprès des potentiels justiciables, que celles-ci soient fondées ou non. Le monde judiciaire est ainsi vu comme fluctuant (décisions différentes d'un canton à l'autre), aléatoire, hermétique, lourdement procédural, peu sensible aux intérêts des plus faibles et, surtout, binaire (le magistrat ne résout rien, à proprement parler, il tranche). Résultat : les plus vulnérables tendent à se détourner de la justice, malgré qu'ils estiment leurs droits bafoués et que, corrélativement, leurs besoins de reconnaissance juridique sont énormes. Et s'ils sont appelés à titre de défendeur, ils font trop souvent défaut (jusqu'à 20 % dans certaines juridictions²²), ce qui les expose forcément alors, en l'absence de toute contradiction, à une condamnation lourde.

II. LES VERTUS (MULTIPLES) DE LA MÉDIATION

En quoi consiste, tout d'abord, une médiation ? On a là « un processus confidentiel et structuré de concertation volontaire entre parties en conflit qui se déroule avec le concours d'un tiers indépendant, neutre et impartial qui facilite la communication et tente de conduire les parties à élaborer elles-mêmes une solution »²³ ; l'accord éventuellement obtenu vaut jugement et, à certaines conditions²⁴, revêt force exécutoire. La médiation se distingue aussi bien de la conciliation, menée par un juge généralement (qui, à défaut de solution consensuelle, tranche), que de l'arbitrage, où un expert privé se substitue au magistrat et remplit son office²⁵.

Par rapport à la voie judiciaire, en tous cas, la médiation cumule plusieurs avantages, à la fois généraux (A) et spécifiques à la matière de la location (B).

A. EN GÉNÉRAL

a) meilleures chances d'obtenir un bon accord (car co-construit)

Si les parties prennent langue rapidement, sans attendre que le conflit passe en justice (et ait eu le temps de s'envenimer), il est possible de trouver un arrangement mutuellement bénéfique. Par contraste, le juge cherche moins à régler le conflit qu'à y mettre un terme. Les deux protagonistes sortent gagnants d'un accord de médiation, alors qu'un jugement fâche d'ordinaire l'une des parties.

Précisément, l'expérience donne à voir que la médiation aboutit à un accord dans 80 % des cas approximativement (que ce

10 Comptons d'abord quelques semaines pour la fixation, puis vient seulement l'audience d'introduction. À l'issue de celle-ci, le jugement peut être pris directement, lorsque le litige n'est pas trop complexe ou si une partie reconnaît son tort. En revanche, si une partie conteste sa dette ou désire livrer des explications par écrit (conclusions), l'affaire est remise à une date déterminée ou renvoyée au rôle, ce qui ouvre fatalement un nouveau délai. En tout état de cause, un certain laps de temps est encore nécessaire pour l'expédition et la signification du jugement ainsi que, le cas échéant, sa mise à exécution.

11 Le formalisme de la vue des lieux, conjugué aussi bien à l'exigence de rédaction/notification du procès-verbal de vue des lieux qu'à l'échange des arguments après vue des lieux, explique ce ralentissement.

12 Architecte, géomètre-expert immobilier...

13 Par surcroît, l'expérience montre que l'expert n'accomplit pas toujours sa mission dans le délai assigné. En tout état de cause, le dossier doit encore revenir devant le magistrat après l'expertise (et après que les parties ont eu l'occasion de débattre des résultats de celle-ci).

14 Art. 1344quater, al. 1^{er}, du Code judiciaire.

15 Entre quatre et huit semaines de plus généralement.

16 Entre 40 et 80 euros en justice de paix (juridiction compétente pour la matière du bail) et entre 100 et 500 euros au tribunal de première instance (instance d'appel de la justice de paix).

17 Entre 150 et 250 euros (cette somme englobe le droit de mise au rôle). Voy. l'arrêté royal du 30 novembre 1976 fixant le tarif des actes accomplis par les huissiers de justice en matière civile et commerciale ainsi que celui de certaines allocations, *M.B.*, 8 février 1977 ; les montants sont indexés chaque année (voy., pour les tarifs 2019, le *Moniteur belge* du 20 décembre 2018).

18 À l'instar des honoraires d'avocat, le coût d'une expertise éventuelle ne fait pas l'objet d'une barémisation.

19 200 euros environ.

20 Entre 1 000 et 1 500 euros pour une expulsion par exemple (si des meubles se trouvent encore dans les lieux).

21 Art. 1022 du Code judiciaire et arrêté royal du 26 octobre 2007 fixant le tarif des indemnités de procédure visées à l'article 1022 du Code judiciaire et fixant la date d'entrée en vigueur des articles 1^{er} à 13 de la loi du 21 avril 2007 relative à la répétabilité des honoraires et des frais d'avocat, *M.B.*, 9 novembre 2007.

22 Suivant l'Union royale des juges de paix et de police.

23 Art. 1723/1 du Code judiciaire.

24 Dont l'agrément du médiateur (art. 1733, al. 1^{er}, du Code judiciaire).

25 Sur les différences entre ces trois figures, voy. entre autres le n° 2014/1 de la revue *Jurimpratique*, intégralement dédié aux « modes alternatifs de règlement des conflits ».

soit en matière locative ou dans d'autres domaines)²⁶. Ce taux élevé de réussite n'étonne qu'à moitié car si les parties acceptent déjà de se déplacer et de se parler « en direct » (alors qu'elles n'y étaient pas contraintes), c'est qu'elles veulent en terminer avec le conflit.

b) coût limité

La médiation coûte quasi toujours moins cher qu'une action en justice. Il en va ainsi *même si l'action en justice se conclut rapidement...* et *même si on la gagne* (surtout à propos des petits litiges)! En plus, le prix de la médiation est généralement divisé par deux.

En fait, il n'existe pas de « barème » pour la médiation ; le prix est laissé libre. Souvent, celui-ci tourne autour des 150 euros par heure²⁷ (à répartir entre les deux parties donc), attendu qu'une médiation dure trois ou quatre heures en moyenne. À titre de comparaison, un arbitrage coûte 840 euros, à augmenter de 300 euros si une expertise est diligentée²⁸. Et, comme on l'a déjà dit, une action en justice engendre des frais autrement imposants.

c) rapidité

Une démarche de médiation est plus rapide qu'une action en justice dans l'immense majorité des cas. Concrètement, elle prend entre un mois et trois mois ; et l'éventuelle procédure d'homologation d'un accord de médiation²⁹ va bon train aussi généralement.

Pour sa part, un arbitrage dure six semaines environ³⁰. Et, comme on l'a vu, l'action judiciaire est substantiellement plus longue.

d) changement d'attitude et de perception des parties

Plutôt que d'insister sur le manquement d'une des parties à son obligation contractuelle, le médiateur tente de comprendre la *cause* de celui-ci, ce qui peut faire prendre conscience à l'autre partie de ses propres torts. La médiation conduit donc à se décentrer et à considérer son éventuelle responsabilité dans la survenance du conflit.

Par ailleurs, la médiation permet non seulement d'apporter une solution consensuelle au problème présent mais, aussi, d'en *prévenir* d'autres à l'avenir. Une fois que le canal de communication est rétabli, les difficultés locatives se diront en effet plus facilement qu'auparavant.

Même si, par exception, aucune solution concrète ne se dégage en médiation, le simple fait que les parties se parlent à nouveau constitue déjà une réussite ; du reste, une fois ce dialogue renoué, elles continuent généralement à discuter *en dehors* du service de médiation. Et, au minimum, la médiation a permis de faire remonter des difficultés vécues et de les porter à la connaissance du cocontractant.

e) exécution spontanée de l'accord

On l'a dit, le magistrat *tranche*, en règle, ce qui fatalement mécontente l'une des parties, laquelle rechignera à se plier à la décision de justice. Cette dernière, dès lors, devra faire l'objet d'une exécution *forcée*, ce qui à la fois prend du temps (quelques semaines) et coûte de l'argent³¹. Par opposition, l'accord obtenu en médiation est quasi toujours exécuté « spontanément », sans qu'il soit besoin de le faire homologuer par un juge de paix (apte à lui conférer titre exécutoire) ;

c'est que, une fois que les parties ont consenti à se présenter à la médiation, elles en acceptent généralement la solution, pour la raison simple qu'elles ont co-construit celle-ci³².

Par ailleurs, l'absence d'agrément du médiateur (ce qui empêche toute homologation) ne dissuade pas les parties de venir en médiation³³. Pour elles, un engagement moral – passé devant une instance tierce officielle qui plus est – vaut autant qu'un titre exécutoire.

B. EN MATIÈRE LOCATIVE EN PARTICULIER

a) la matière du bail se prête bien à la médiation

Personne, dans un contrat de bail, n'a intérêt à ce que la relation locative prenne fin, contrairement à un divorce par exemple où, de toute façon, les ex-époux ont exprimé leur volonté de se séparer. Or, plutôt que de dégager une solution qui permette le maintien de la relation locative, le magistrat tend généralement à prononcer la résolution du bail, que ce soit à la demande du bailleur³⁴ ou du preneur. Par ailleurs, tous les points semblent médiabiles, tant que la bonne foi est là ; ce n'est pas la matière qui se prête plus ou moins bien à la médiation, mais la personnalité des individus.

Certes, la loi sur le bail est globalement impérative³⁵ ; il n'empêche, des poches de souplesse existent pour un accord. Par exemple, la résiliation *bilatérale* du bail est toujours permise, à tout moment. Certes encore, un arriéré de loyer est souvent à la source du problème locatif, ce qui peut laisser accroire qu'il n'y aurait rien à médier en ce cas. Pourtant, ce défaut de paiement est, dans certains cas, la simple conséquence d'un manquement du bailleur (en termes de réparation ou d'état du bien loué par exemple), ce qui rouvre alors le champ à la discussion.

b) recouvrer rapidement la possession de son bien

Ce qui souvent compte, aux yeux du propriétaire, c'est la rapidité pour recouvrer la possession de son bien en cas de problème ; la médiation le lui permet. Le bailleur est même parfois prêt à laisser tomber une partie de la dette au cours de la médiation si, de ce fait, il récupère son logement plus vite.

Il n'est que normal, à la réflexion, que le bailleur veuille faire diligence car, pendant le temps de la médiation, le « compteur de la dette » continue à tourner. Ceci étant, le locataire peut aussi avoir un intérêt à ce que la procédure se déroule prestement, lorsqu'il subit par exemple un problème de salubrité.

c) implication du locataire et restauration du dialogue

Non seulement la médiation fait s'impliquer le locataire dans la résolution du différend locatif mais, en plus, elle lui rend son pouvoir de saisine en quelque sorte. À preuve ou à témoin, la *moitié* au moins des demandes de médiation émane des locataires ; en justice, par

26 Suivant les statistiques établies par Roland Hardy, avocat et médiateur agréé.
27 Si l'enjeu pécuniaire du litige dépasse certains montants, le prix de la médiation peut lui-même être rehaussé.
28 Suivant les chiffres de la Chambre d'arbitrage et de médiation.
29 Art. 1733 du Code judiciaire.
30 Aux dires de la Chambre d'arbitrage et de médiation.
31 Beaucoup d'argent : entre 1 000 et 1 500 euros en frais d'huissier pour une expulsion par exemple.

32 Accessoirement, on relèvera que les parties sont quelque peu impressionnées par le processus de médiation et « intimidées » par le médiateur lui-même, ce qui les incline à penser que l'accord est doté naturellement de la force exécutoire... *quod non*.
33 Du reste, la plupart des médiateurs communaux ne sont pas agréés. La raison en est notamment que, les agréments se délivrant par branche du droit et les médiateurs communaux traitant de matières transversales, ceux-ci devraient suivre *plusieurs* formations et décrocher *plusieurs* diplômes.
34 Il ne faut jamais perdre de vue que, par rapport au travailleur par exemple (que l'employeur a généralement choisi pour ses qualités propres), le locataire est davantage interchangeable pour le bailleur.
35 Si nous nous tenons aux nouvelles législations portant régionalisation du bail d'habitation, voy. en Wallonie les art. 3, §5, 24, §2, 25, §2, 27, §6, 52, §5, 52, §6, 74 et 84 du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, *M.B.*, 28 mars 2018 ; voy. aussi l'art. 6, al. 5, du même décret. Et, en Région bruxelloise, on se tournera vers l'art. 216 du Code bruxellois du logement.

contre, le contentieux est d'abord mû – et très largement – par le bailleur.

Et lorsque la demande est introduite par le preneur, le bailleur accepte la plupart du temps d'entrer en médiation, malgré qu'il ne s'agisse en rien d'une obligation. De la même manière, le locataire (invité à se rendre en médiation) se déplace effectivement dans la grande majorité des cas alors que, en justice, le taux de défaut peut atteindre 20 % dans certaines juridictions, on l'a vu.

d) un accord mutuellement avantageux

On l'a dit, la médiation permet souvent de dégager des solutions novatrices et mutuellement satisfaisantes. En matière d'arriéré de loyer, par exemple, un médiateur a pu ainsi proposer au propriétaire (qui a accepté) de se rembourser sur la garantie locative, que le locataire a reconstituée progressivement – en plus de s'engager à acquitter régulièrement son loyer mensuel désormais.

Par ailleurs, on constate qu'une demande du bailleur (le versement de la garantie locative par exemple) appelle parfois une contre-demande de la part du preneur (l'établissement d'un état des lieux ou l'enregistrement du bail) ; en ce cas, le médiateur peut lier les deux requêtes, ce qui fait que chacun peut y trouver son compte. En justice, par contre, le « principe dispositif » empêche le juge de déborder du champ de la demande initiale.

*
* *

Si le principe de la médiation jouit d'un assentiment plus que répandu auprès des acteurs, l'honnêteté commande de préciser que certains d'entre eux ne se montrent pas autrement séduits. Des bailleurs par exemple, estimant que le problème locatif concerne avant tout un arriéré de loyer, des dégâts locatifs ou le départ du preneur « à la cloche de bois », ne voient pas matière à négociation, la faute étant indiscutable ; la médiation n'occasionnera alors rien d'autre à leurs yeux qu'une perte de temps. En sens inverse, des preneurs s'abstiennent de recourir à la médiation parce que le bailleur, à leur estime, n'est de toute façon pas enclin au compromis, sachant pertinemment qu'il peut toujours se retirer du processus et saisir la justice plutôt³⁶ (dans l'hypothèse où la solution qui se dessine ne l'agréerait pas entièrement). Sans déformer nullement la portée de ces témoignages, force est de constater qu'ils expriment une voie (largement) minoritaire.

III. LES COMMISSIONS PARITAIRES LOCATIVES

A. L'EXPÉRIENCE-PILOTE FÉDÉRALE

Il est temps, maintenant, de braquer le projecteur sur la commission paritaire locative. Qu'entend-on exactement par là ? Ce vocable, en fait, n'a rien d'officiel, cette instance ne jouissant d'ailleurs d'aucune existence réglementaire à l'heure actuelle ; on a encore et toujours là une *idée*. Celle-ci, toutefois, a connu une matérialisation emblématique avec l'expérience-pilote qui a eu cours entre 2005 et 2007, à l'initiative du gouvernement fédéral, dans trois villes du pays (Charleroi, Bruxelles-Ville et Gand). Avaient été mises sur pied alors des enceintes pluralistes incluant aussi bien des associations défendant les intérêts des preneurs que des représentants des bailleurs et qui étaient investies d'une triple mission : organiser de la médiation locative, concevoir une grille de loyers et élaborer un bail-type consensuel. En ce qui concerne la médiation, ces instances avaient

la double particularité (par rapport à un médiateur traditionnel) d'être gratuites et de flanquer le médiateur de représentants des bailleurs et de locataires (c'est leur côté « paritaire »)³⁷. Même si l'expérience n'a pas connu de lendemain, il n'est pas abusif de penser que ces commissions ont préparé le terrain (sinon pavé la voie) à l'émergence – une décennie plus tard – du bail-type³⁸ et de la « grille indicative de loyers »³⁹, tous deux aujourd'hui coulés dans la loi.

Une méprise est à éviter à ce stade : l'absence de suite donnée au niveau fédéral à l'expérience-pilote ne doit pas occulter les initiatives plus locales. Comment, à cet égard, ne pas mentionner *Médiateit* par exemple, le très efficace service de médiation de la ville de Namur, dévolu entièrement à la matière de l'habitat ? Impossible également d'ignorer la *Médiation paritaire du logement* à Charleroi, pionnière entre toutes (jusqu'à inspirer l'expérience-pilote de l'époque), mais qui a cessé de fonctionner aujourd'hui.

B. DE L'OPPORTUNITÉ D'INSTAURER DES COMMISSIONS PARITAIRES LOCATIVES

Décrits plus haut, les arguments sont nombreux, on l'a vu, pour prendre le chemin de la médiation en vue d'aplanir les différends, que ce soit dans le cadre du contrat de bail ou dans d'autres domaines. Faut-il pour autant adouber la commission paritaire locative telle quelle ? Nous ne le pensons pas. C'est que l'outil, tel qu'imaginé maintenant, recèle deux défauts à notre estime.

a) la présence d'organisations corporatistes

D'abord, la présence au sein d'une éventuelle commission paritaire locative des associations de défense des propriétaires et des locataires peut être vue comme inutile, voire contre-productive. Inutile, en effet, car le médiateur a déjà reçu une formation adéquate pour rester impartial et occuper l'intersection exacte des intérêts des deux parties⁴⁰. Il veille de toute façon à rééquilibrer une relation locative marquée d'ordinaire par la disproportion des forces en présence⁴¹. Il s'assure, très concrètement, que chacune des parties ait le temps de s'exprimer et de développer ses moyens, sans être interrompue. Du reste, la première phase d'un protocole de médiation consiste toujours dans l'exposé par le médiateur des « règles » de la discussion⁴². On pourrait aller jusqu'à dire que les médiations locatives sont déjà toutes paritaires quelque part, puisqu'elles rassemblent un bailleur et un locataire – les parties en conflit. Sans compter que le médiateur est évidemment libre, en cours de médiation, de faire appel à des associations extérieures pour des informations ponctuelles et plus pointues.

37 On trouvera tous les détails dans N. Bernard, Th. Dawance et L. Goossens, *Les commissions paritaires locatives : chronique et enseignements d'une expérience pilote fondatrice*, Bruxelles, Bruylant, 2010.

38 En Wallonie : art. 3, §4, du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, *M.B.*, 28 mars 2018 et arrêté du Gouvernement wallon du 28 juin 2018 fixant les modèles-type de baux, d'état des lieux d'entrée, de pacte de colocation ainsi que la liste non limitative des réparations locatives en exécution du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, *M.B.*, 31 août 2018. En Région bruxelloise : art. 218, § 4, du Code bruxellois du logement et arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juillet 2018 instaurant un modèle-type de bail à valeur indicative, *M.B.*, 6 août 2018.

39 En Wallonie : art. 89 du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation. En Région bruxelloise : art. 225, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement et arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers, *M.B.*, 6 novembre 2017, err. 29 novembre 2017.

40 Art. 1726, §1^{er}, 2^o et 3^o, du Code judiciaire.

41 Dans ce rapport de forces, le locataire n'est pas toujours la partie faible, puisqu'il fait parfois planer la menace d'un dépôt de plainte à l'administration régionale chargée de la vérification de la salubrité des logements (le SPW Territoire Logement Patrimoine Énergie et, à Bruxelles, la Direction de l'Inspection régionale du logement).

42 Les quatre phases suivantes étant la narration des faits, l'exposé par chacun de ses intérêts et besoins, l'identification des différentes options possibles et, enfin, la négociation proprement dite. Voy. de manière générale l'art. 1731 du Code judiciaire.

36 Art. 1729 du Code judiciaire (« Chacune des parties peut à tout moment mettre fin à la médiation, sans que cela puisse lui porter préjudice »).

Contre-productive, la présence des associations est également susceptible de l'être. Il est à craindre en effet que le représentant de l'organisation corporatiste va défendre une position de principe, de manière un peu rigide, plutôt que de travailler à l'intérêt de son membre en cherchant un accord concret (comprenant fatalement des concessions). Une certaine polarisation des positions est à redouter. Mis l'un en face de l'autre, les syndicats de défense des propriétaires et des locataires pourraient être tentés de privilégier le combat idéologique, au détriment de la réalité du terrain, faite essentiellement de « petits propriétaires » (qui désirent généralement garder « leur » locataire, quitte à abdiquer certaines prétentions) et de preneurs défavorisés (pour lesquels tout vaut mieux que ce saut dans l'inconnu que représentent déménagement, recherche d'une autre habitation et conclusion d'un nouveau contrat avec un nouvel interlocuteur). Surtout que, en cas de procès, les bailleurs n'ont aucune garantie de l'emporter, pas davantage que les preneurs, du reste. Sur le plan de la philosophie, par ailleurs, rappelons que la solution est censée venir dans une médiation des parties elles-mêmes (et pas d'un tiers extérieur). Enfin, la clef de voûte d'une médiation réussie tient dans l'écoute de l'autre et la prise de conscience corrélative de son propre manquement ; c'est donc avant tout une question personnelle et humaine qui se joue, en face-à-face... et pas sous le regard d'autrui⁴³.

b) double emploi avec les services locaux de médiation

Ensuite, et tel est le second grief associé selon nous à une commission paritaire locative (indépendamment de sa composition), un outil de ce type risque de faire double emploi avec les services communaux de médiation qui, à Bruxelles à tout le moins, travaillent au contentement de tous semble-t-il⁴⁴ – et gratuitement qui plus est. Il faut se garder en effet de ce travers malheureusement répandu qui consiste à créer pour créer, à tout prix, sans justification de fond solide, à seule fin de visibilité ; au contraire, un principe élémentaire de bonne gouvernance requiert à la fois de ne pas rajouter de la complexité institutionnelle (propre à égarer l'usager) et de prendre appui sur les initiatives existantes.

À cet égard, il est d'importance cruciale de signaler que la Région bruxelloise finance depuis plusieurs années des « plans locaux de prévention et de proximité » qui permettent aux communes d'organiser de « la médiation des conflits dans les espaces publics »⁴⁵. Toutes les communes quasiment ont exploité cette possibilité pécuniaire et ont créé, au bénéfice de leur population, un service de médiation locale (payé par la Région donc)⁴⁶. 32 médiateurs, réunis en réseau⁴⁷, travaillent aujourd'hui au sein des administrations communales⁴⁸. Et leur intervention a ceci de louable qu'elle est gratuite, rappelons-le. Au total, ils traitent 4 000 dossiers environ par an⁴⁹.

43 On ajoutera, pour le surplus, que la présence de membres associatifs a un coût, bien évidemment. Moins nombreuses que leurs homologues locataires, les associations de propriétaires par exemple n'auront pas les moyens d'assister à toutes les réunions d'une éventuelle commission paritaire locative; il faudrait dès lors prévoir un budget spécifique.

44 Locataires comme propriétaires.

45 Art. 2, §2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 septembre 2016 accordant une subvention globale de 125 638 896 euros aux communes dans le cadre du Plan bruxellois de Prévention et de Proximité 2016-2019.

46 En effet, on trouve au moins un médiateur dans chaque commune, sauf à Evere (qui n'en a pas) et à Watermael-Boitsfort (dont le territoire est couvert par le médiateur d'Auderghem).

47 Le Réseau des services publics de médiation de conflits interpersonnels de la Région de Bruxelles-Capitale.

48 À la Ville de Bruxelles et à Woluwé-Saint-Pierre, par exception, le service de médiation est assuré par des asbl communales: Bravvo et PAJ (Prévention-Animations-Jeunesse) respectivement.

49 Contrairement toutefois à Médiatoit par exemple (Namur), une focalisation thématique (sur le logement) n'a pas cours dans les communes bruxelloises, dont les services de médiation locale restent généralistes.

CONCLUSION

Un soutien massif⁵⁰ s'exprime donc aujourd'hui en faveur de la médiation comme instrument général de résolution des conflits. Présentée comme moins onéreuse et surtout plus rapide que l'action judiciaire, la médiation accouche par surcroît de solutions que les parties tendent à exécuter spontanément, entre autres parce qu'elles les ont co-construites. Dans la matière spécifique du bail, la médiation est vue comme particulièrement avantageuse en ce qu'elle évite souvent la rupture de la relation locative.

Pourquoi dès lors, à cette aune, l'outil de la commission paritaire locative ne constitue-t-il pas nécessairement la panacée selon nous ? Notamment parce que cette idée implique la présence des organisations corporatistes de défense des propriétaires et des locataires, moins enclines peut-être au compromis que les parties elles-mêmes.

Il reste qu'il faut prendre la mesure de cette aspiration forte à la médiation locative et, surtout, la rencontrer. Aussi pourrait-il s'avérer opportun pour les autorités régionales de capitaliser sur ces services communaux de médiation ; du reste, l'échelle géographique locale, plutôt que régionale, semble la plus indiquée pour organiser une médiation locative fructueuse⁵¹. À Bruxelles, une consécration dans le Code du logement pourrait s'envisager par exemple⁵², combinée ou non à un renforcement des moyens de ces services. Et, en Wallonie, on pourrait commencer à instruire la piste d'un financement régional de pareils dispositifs locaux de médiation, fût-ce à titre expérimental dans un premier temps.

Pour autant, ériger ces instances de médiation en préalables obligés, à saisir avant toute action en justice, est à proscrire. Autant il importe de doter l'éventuel accord de médiation d'un caractère contraignant, autant il faut laisser le choix aux parties, en amont, de soumettre leur différend à un médiateur ou à un juge⁵³. N'oublions jamais que la médiation ne peut fonctionner efficacement que sur une base volontaire et échouera probablement si l'une des parties s'y sent traînée de force.

Nicolas Bernard

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

50 Sans être unanime certes.

51 Certes, une commission unique, installée au niveau régional, permettrait d'éviter les divergences d'appréciation et garantirait une certaine cohérence dans la « jurisprudence ». Force est toutefois de constater que les problèmes peuvent se présenter différemment d'une commune à l'autre. Et, plus fondamentalement, c'est la proximité avec les citoyens qui explique le succès des services de médiation locale ; moins éloigné en effet est le niveau auquel est organisée une médiation, moins fortes seront les craintes des usagers d'y recourir. Et ce localisme s'indique plus encore s'agissant de publics vulnérables, vis-à-vis desquels les commissions doivent rester particulièrement accessibles.

52 À l'art. 233, §1^{er}.

53 Ce, sans même parler de l'éventuelle atteinte à la compétence constitutionnelle de l'autorité fédérale en matière de justice s'il prenait l'envie à une Région, au nom de ses attributions en matière de logement, d'imposer le recours à une commission paritaire locative en prélude à une démarche judiciaire.

BAIL DE RÉSIDENCE PRINCIPALE

JUSTICE DE PAIX DE SPRIMONT
4 DÉCEMBRE 2018

BAIL DE RÉSIDENCE PRINCIPALE
1. QUALIFICATION DU BAIL
- NOTION DE RÉSIDENCE PRINCIPALE
2. PRINCIPE D'EXCEPTION
D'INEXÉCUTION (OUI)

Le juge n'est pas tenu par la qualification que les parties donnent à leur relation contractuelle. L'appréciation de ce qu'est une résidence principale du locataire est une question de pur fait laissée à l'appréciation du juge.

1. LES FAITS

Par contrat du 30 juin 2017, Monsieur E. R. (père de la partie demanderesse) a donné en location à Monsieur V. M. et Madame C. le gîte numéro 3 sis à.... Le contrat était d'une durée de 1 mois et le montant du loyer a été fixé à 650 euros + électricité suivant consommation (mois par mois).

Au vu des pièces déposées, des contrats du même type et aux mêmes conditions ont été signés entre les parties le 3 août 2017, le 3 septembre 17, le 2 octobre 2017, le 26 novembre 2017, le 1^{er} décembre 2017, le 16 janvier 2017 et le 4 avril 2018. Le contrat de bail du 30 juin 2017 a été enregistré le 1^{er} mars 2018.

Le 12 septembre 2017, les locataires se sont domiciliés dans les lieux loués, Monsieur R. a introduit auprès de la commune de A. une demande d'octroi de permis d'urbanisme pour changer l'affectation d'un ensemble de 3 gîtes (dont le gîte faisant l'objet du litige) en des logements, demande dont la commune a accusé réception le 11 octobre 2017.

Le 25 octobre 2017, Monsieur E. R. est décédé laissant pour héritières ses filles, actuelle partie demanderesse.

Le 11 janvier 2018, le permis a été accordé pour que les 3 gîtes soient transformés en logement.

Le 18 janvier 2018, les demandereses ont adressé un courrier recommandé aux défendeurs pour leur signaler que conformément aux articles 12 et 15 de la loi 89-462 du 6 juillet 1989, elles les informaient qu'elles mettaient en vente la propriété de leur défunt père et mettaient ainsi un terme au contrat qui était signé chaque mois. Elles précisait: « La présente vaut donc congé pour le 1er avril 2018, date de l'expiration de votre location. »

Le 11 avril 2018, le bien loué n'a plus été approvisionné en eau, situation qui a été dénoncée par un courrier des locataires demandant qu'il soit le plus vite possible remédié au problème. Le 14 mai 2018, les demandereses ont déposé une requête devant notre juridiction aux fins de voir prononcer la résiliation du contrat de bail et l'expulsion des locataires.

Le 29 mai 2018, le conseil des locataires a adressé une mise en demeure à la partie demanderesse pour contester le congé qui avait été adressé, faisant valoir qu'il était illégal dans la mesure où il s'agissait d'un logement de résidence principale et pour signaler que depuis le mois d'avril ses clients n'étaient plus approvisionnés en eau, qu'il convenait de rétablir l'alimentation dans les meilleurs délais et que dans l'attente seule la moitié du loyer serait payée.

Il n'est pas contesté que la fourniture en eau a été rétablie le 10 juillet 2018.

À l'audience, la partie demanderesse déclare que le 15 octobre 2018 un compromis de vente a été signé concernant les lieux loués.

À ce jour, la partie demanderesse occupe toujours les lieux.

2. DEMANDES DES PARTIES

La partie demanderesse demande qu'il soit dit pour droit que le renon notifié le 17 janvier 2018 est fondé et que soit ordonnée l'expulsion des locataires dans les 24 heures du jugement à intervenir. Elle sollicite également la condamnation solidaire et indivisible des défenderesses à payer la somme de 2 275 euros à titre d'arriérés de loyers + une somme provisionnelle de 61,84 euros pour les consommations d'électricité.

La partie défenderesse conteste la validité du congé adressé par la partie demanderesse ainsi que les demandes de condamnations.

À titre subsidiaire, si le congé était déclaré valide, elle demande qu'un délai de grâce lui soit accordé et précise à l'audience que ce délai doit être fixé à 3 mois.

3. DISCUSSION

1. VALIDITÉ DU CONGÉ

Les parties sont en désaccord sur la qualification du contrat. La partie demanderesse soutient que le bien donné en location est un gîte qui ne rentre pas dans la qualification de résidence principale, ce que la partie défenderesse conteste.

Il convient de rappeler que le juge n'est pas tenu par la qualification que les parties donnent à leur relation contractuelle et que l'appréciation de ce qu'est une résidence principale du locataire est une question de pur fait laissée à l'appréciation du juge (CUP volume 112, *Le bail et le leasing immobilier*, pages 74 et suivantes).

Pour déterminer si l'on se trouve dans le cadre d'un bail de résidence principale, 3 conditions doivent être réunies, à savoir :

- l'existence d'un bail ;
- l'affectation du logement à la résidence principale ;
- l'accord du bailleur.

En l'espèce, ces 3 conditions sont réunies. En effet :

— On est bien en présence d'un contrat de bail puisque, conformément à l'article 1709 du Code civil, ces 3 éléments essentiels sont réunis, à savoir que l'une des parties (à savoir la partie demanderesse) s'oblige à faire jouir l'autre d'une chose pendant un certain temps et moyennant un certain prix que celle-ci (la partie défenderesse) s'oblige à lui payer.

— Même si le bien donné en location s'intitule « gîte », cette dénomination n'empêche pas que ce gîte serve de résidence principale au preneur dans la mesure où la résidence principale se caractérise par deux éléments, à savoir que le preneur réside effectivement dans les lieux et qu'il y organise en fait ses principales activités familiales. Ainsi, il y a lieu notamment de tenir compte de l'inscription du preneur dans les registres de la population, du fait que le preneur y vit en permanence, qu'il y consomme régulièrement de l'eau, de l'électricité ou encore que cette habitation constitue sa seule résidence. En l'espèce, il convient de constater que de tels éléments sont rassemblés, puisque les preneurs se sont domiciliés dans les lieux le 12 septembre 2017 et ce en accord avec le bailleur puisque cette nouvelle adresse a été reprise dans le contrat de bail du 3 septembre 2017. De même, cette habitation constitue l'endroit où ils séjournent continuellement et où ils consomment de l'eau et de l'électricité. La partie demanderesse reste d'ailleurs en défaut de prouver que les preneurs auraient un autre lieu de vie.

— Cette affectation du bien à titre principal s'est faite avec l'accord du bailleur, à savoir Monsieur E. R., puisque celui-ci a accepté

que les preneurs se domiciliaient dans les lieux, et qu'il a introduit une demande de permis d'urbanisme pour transformer les gîtes en logements en octobre 2017, démontrant par là sa volonté de transformer ces logements en résidence principale et que les nombreux renouvellements du bail démontrent la volonté des parties de conclure un bail de plus longue durée que la durée habituellement pratiquée pour les séjours touristiques.

Il convient en outre de rappeler que même si à la signature du contrat de bail le 30 juin 2017, les parties n'avaient pas l'intention d'affecter le bien à titre de résidence principale, la loi s'applique si l'affectation à la résidence principale intervient en cours de bail.

Par conséquent, le bail intervenu entre parties concerne la résidence principale des preneurs et est régi par les dispositions légales de la loi sur le bail de résidence principale qui sont impératives.

Dans la mesure où le bail a été renouvelé à plusieurs reprises, il s'est transformé en un bail de 9 ans et est soumis pour sa résiliation à l'article 3 de la loi sur le bail de résidence principale.

En l'espèce, les modalités de résiliation visées par cet article n'ont pas été respectées et le congé sera par conséquent déclaré nul.

En outre, nous constatons que le congé adressé par la partie demanderesse se base sur une loi qui n'est pas une loi belge mais une loi française, comme précisé par elle à l'audience.

Dans la mesure où le congé est nul, la demande d'expulsion n'est pas fondée.

2. ARRIÉRÉS DE LOYERS

Il ressort des éléments du dossier et des preuves de paiement fournies par la partie défenderesse que celle-ci reste devoir à titre d'arriérés de loyers la somme de 1 300 euros. En effet, du mois d'avril 2018 au mois de juillet 2018, les preneurs n'ont plus payé que la moitié du loyer dans la mesure où ils ont été privés d'alimentation en eau.

Ils ont ainsi fait application du principe d'exception d'inexécution qui est une voie de justice privée et qui s'exerce au risque des preneurs, dans la mesure où ils doivent respecter un certain nombre de conditions et sont soumis au contrôle *a posteriori* du juge. En l'espèce, nous constatons que ces conditions ont été respectées puisque, en avril 2018, ils ont informé le bailleur qu'ils étaient privés d'eau depuis le mercredi 11 avril, qu'ils l'ont invité à remédier au problème le plus rapidement possible et que, par courrier du 29 mai 2018, ils ont signalé qu'ils faisaient application de l'exception d'inexécution tant que les travaux n'étaient pas réalisés.

À l'audience, la partie demanderesse a d'ailleurs reconnu que l'habitation était alimentée en eau par un puisard ; qu'en avril 2018, la pompe est tombée en panne et que celle-ci n'a été réparée que le 10 juillet 2018, date à laquelle l'alimentation en eau a été rétablie.

Par conséquent, c'est à juste titre que les preneurs ont fait application de ce principe et le montant retenu, soit 325 euros (moitié du loyer), est adéquat au vu des troubles et désagréments importants qui résultent pour tout être humain de la privation d'eau courante.

Nous constatons toutefois que cette privation d'eau s'est étalée du 11 avril 2018 au 10 juillet 2018, soit 3 mois, et que par conséquent seule une somme de 975 euros pouvait être retenue.

La partie défenderesse est dès lors redevable à titre d'arriérés de loyers d'une somme de 325 euros.

[...]

COPROPRIÉTÉ

Quoi de neuf dans les copropriétés ?

INTERVIEW DE CORINNE MOSTIN*
PAR LUC THOLOMÉ
SUR LA LOI DU 18 JUIN 2018
RELATIVE À LA COPROPRIÉTÉ



La loi du 18 juin 2018 contient une série de modifications concernant la législation sur la copropriété.

Elles sont entrées en vigueur ce 1^{er} janvier 2019.

Si les modifications sont ponctuelles, elles sont loin d'être négligeables. On pense ici notamment à la redéfinition du contenu des statuts et du règlement d'ordre intérieur, à l'introduction de la figure de l'administrateur provisoire, à l'instauration d'une contribution obligatoire au fonds de réserve, à l'institution d'une solidarité entre nu-propiétaire et usufruitier pour le paiement, vis-à-vis de l'association, des charges de copropriété, du pouvoir du syndic de prendre d'initiative les mesures nécessaires en vue du recouvrement des charges impayées, à la création d'un privilège en faveur de l'association des copropriétaires ou encore au fait de laisser à ceux qui auront le devoir de les payer le soin de décider des travaux qui ne concernent qu'une partie commune de l'immeuble.

Morceaux choisis avec Corinne Mostin et rappels des objectifs poursuivis par le législateur.

« La réforme introduite par la loi du 18 juin 2018 s'articule autour de quatre axes : la flexibilisation, une meilleure efficacité, un rééquilibrage et une clarification des dispositions.

Le législateur a voulu assouplir le carcan contraignant imposé par la loi de 1994 en assouplissant les règles de majorité, notamment concernant les travaux, et en prévoyant une meilleure progressivité dans la prise de décisions.

Une meilleure efficacité réclame une meilleure information quant au contenu des statuts et à leur adaptation au prescrit légal. Pour ce faire, le législateur prévoit de réduire le contenu du règlement de copropriété, qui nécessite l'établissement d'un acte notarié, en intégrant dans le règlement d'ordre intérieur, devenu obligatoire, les dispositions relatives à l'organisation des assemblées générales et au syndic. Ce règlement d'ordre

intérieur prévu sous la forme d'un acte sous seing privé est dès lors plus aisément adaptable et modifiable.

La gestion financière est également rendue plus efficace en reconnaissant expressément au syndic le pouvoir de prendre les mesures judiciaires et extrajudiciaires de recouvrement des fonds.

Enfin, l'équilibre au sein de la copropriété est assuré dans l'assemblée, en réorganisant la participation au vote (application du principe « qui paie vote ») mais aussi avec le syndic, en clarifiant le contenu du contrat quant à la facturation des prestations. Il est également recherché entre l'intérêt individuel et collectif, en définissant le droit d'usage exclusif d'un copropriétaire sur les parties communes.

Plusieurs dispositions introduites par les lois de 1994 et 2010 étaient à l'origine de controverses que le législateur a voulu trancher, plus particulièrement dans le cadre du contentieux. Il en clarifie la portée. »

* Corinne Mostin est avocate au Barreau de Bruxelles, médiatrice civile et commerciale agréée. C'est une figure éminemment reconnue dans le domaine du droit de la copropriété. Elle a co-édité avec Isabelle Durant et Pascale Lecocq un ouvrage paru en 2018 aux éditions La Charte, *La copropriété après la loi du 18 juin 2018*.

Luc Tholomé **Quels sont les points principaux de cette réforme ?**

Corinne Mostin Un des enjeux majeurs pour les copropriétaires concerne la réforme des majorités : ainsi, alors que la loi de 1994 avait prévu un premier seuil de majorité qualifiée à 3/4 des voix copropriétaires, ce seuil est ramené à une majorité de 2/3 des voix. Cette majorité concerne essentiellement la réalisation de travaux au sein des immeubles. La loi précise cependant que, lorsque les travaux sont prévus de manière obligatoire, ils seront décidés à la majorité absolue des voix, tout comme les travaux conservatoires et d'administration provisoire.

Quant au syndic, il voit ses pouvoirs élargis. Le législateur le charge d'inscrire à l'ordre du jour de l'assemblée générale les travaux extraordinaires à prévoir pour les années à venir. Il est donc amené à sensibiliser les copropriétaires à la problématique de l'état général du bâtiment et à la rénovation de l'immeuble, sachant par ailleurs que le législateur impose la constitution d'un fonds de réserve égal à 5% de la totalité des charges ordinaires de l'exercice précédent.

LTh **Qu'apporte la réforme du 18 juin 2018 pour le syndic ?**

CM Outre le point invoqué ci-avant, le contrat de syndic doit comprendre la liste des prestations sous forfait, la liste des prestations complémentaires et leur rémunération. Ceci implique une meilleure définition de son mode de rémunération. Toutes les prestations complémentaires qui n'auront pas été expressément visées ne pourront faire l'objet d'une rémunération spécifique.

LTh **En quoi consiste l'octroi d'un privilège à la copropriété ?**

CM Un privilège est un mécanisme juridique qui permet à un créancier d'être payé par priorité à d'autres créanciers. Pour en bénéficier, il doit être défini par la loi. Ainsi l'administration fiscale ou les

organismes de sécurité sociale bénéficient de tels privilèges.

Avant la réforme, l'association des copropriétaires ne bénéficiait pas d'un tel privilège, en manière telle qu'en cas d'insolvabilité d'un copropriétaire, la copropriété ne pouvait être désintéressée malgré la vente du bien, si le copropriétaire était criblé de dettes fiscales et sociales et que la banque disposait d'une hypothèque récente sur le bien.

En instaurant ce privilège, la loi poursuit comme objectif de protéger la copropriété de la défaillance de certains copropriétaires et d'éviter que les autres copropriétaires ne doivent supporter cette carence.

Malheureusement, la mise en place de ce privilège repose sur de sérieuses lacunes et sa mise en œuvre présente certaines difficultés, qu'il serait trop long d'exposer dans ce cadre.

LTh **Quelles sont les innovations dans le domaine du contentieux de la copropriété ?**

CM De nombreuses clarifications ont été apportées en matière de contentieux, en vue de mettre un terme à certaines controverses. Ainsi, l'action qui permet à un copropriétaire de solliciter la rectification de la répartition des quotes-parts ne doit plus être diligentée contre tous les copropriétaires mais uniquement contre l'association des copropriétaires, ce qui facilite l'introduction de la procédure. Le législateur précise que dans le cadre d'une action en annulation d'une décision de l'assemblée générale, le copropriétaire demandeur doit établir que la décision contestée lui cause un préjudice personnel. Le juge de paix voit sa compétence généralisée à tous les litiges qui concernent la copropriété, ce qui n'était pas le cas précédemment, contrairement à une idée reçue.

Le législateur introduit des nouveautés : le juge de paix peut désigner un administrateur provisoire, si l'équilibre financier de copropriété est gravement compromis ou si l'association est dans l'impossibilité

d'assurer la conservation de l'immeuble ou sa conformité aux dispositions légales. Cet administrateur est appelé à se substituer aux organes de la copropriété, à savoir l'assemblée générale et le syndic, en manière telle qu'il dispose de tous les pouvoirs de gestion et de décision, dans le cadre de la mission qui lui est confiée par le juge.

La loi prévoit la possibilité pour le juge de nommer les membres du conseil de copropriété ou de faire désigner un tiers chargé d'exercer les missions du conseil. Cette procédure nous paraît une curiosité : en effet, alors que le législateur avait voulu que les membres du conseil soient des propriétaires, il permet aujourd'hui qu'un tiers soit investi de cette fonction. Il est par ailleurs difficile de déterminer qui sera désigné à cet effet.

LTh **De manière globale, cette réforme – qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2019 – en appelle-t-elle encore d'autres pour améliorer le fonctionnement des copropriétés ?**

CM L'objectif du législateur était limité : il s'agit, en principe, d'une réforme *a minima*, fondée sur les sujets qui faisaient l'objet d'un consensus au sein du secteur. Même si certaines modifications sont manifestement significatives, certaines questions n'ont pas été réglées. Il en est ainsi du statut des syndics nommés par le juge et du contrôle de leur mission, ce qui est éminemment regrettable.

Il paraît également nécessaire de mieux encadrer le suivi technique des immeubles par l'établissement d'un carnet d'entretien obligatoire reprenant la liste des travaux réalisés et de ceux projetés par l'assemblée générale, à transmettre en cas de vente, afin d'assurer une meilleure information des acquéreurs quant à l'état du bâti et aux investissements envisagés. En cas de vente d'appartements neufs, le promoteur pourrait également se voir imposer la communication d'informations sur le coût de

fonctionnement et d'entretien des installations de l'immeuble. Trop de copropriétaires perdent de vue que même un nouvel immeuble nécessitera à court, moyen et long termes la réalisation de travaux d'entretien.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les associations de copropriétaires, les syndics et les copropriétaires sont appelés à appliquer la nouvelle loi sur la copropriété dans leur quotidien et lors des assemblées générales qui sont convoquées.



La 4^e édition de *La Copropriété en poche* a donc été mise à jour et actualisée par le Syndicat national des propriétaires et copropriétaires.

Dans un langage clair, cet outil donnera aux copropriétaires une meilleure compréhension de la loi.

AU SOMMAIRE DU PROCHAIN NUMÉRO

Les femmes et les nouvelles structures des ménages face à l'accès au logement

➔ **Au sommaire:** Genre et sociologie de l'habitat / Accès au logement / Nouvelles compositions familiales / Statistiques / Types de logements / Parcours résidentiels / Précarité / Pratiques genrées vs neutralité des espaces habités / ...



Gerolamo Induno, *Triste presentimento*, 1862.

Pour toutes réactions : echosdulogement.dgo4@spw.wallonie.be
<http://echosdulogement.wallonie.be>

POLITIQUE DU LOGEMENT

04

Politique du logement
et logement public

11

Acteurs du logement :
focus sur les avancées
et les perspectives

26

Logements inoccupés

34

Le logement — évolution
historique et repères
réglementaires



JURISPRUDENCE

42

Le Décret flamand sur les
locations d'habitations :
les grandes lignes

44

La médiation en matière
de bail et les commissions
paritaires locatives en 2019

49

Bail de résidence principale
Justice de paix de Sprimont

REGARDS SUR LE PASSÉ

40

Les pavillons du Fonds Roi Albert



PUBLICATIONS

51

Quoi de neuf dans les
copropriétés ?