

POUR UNE DENSIFICATION EN MILIEU URBAIN QUI FASSE SENS

Nicolas BERNARD, professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis
et Valérie LEMAIRE*, chercheuse aux Facultés universitaires Saint-Louis

Il n'y a d'autre choix que de densifier Bruxelles; les 170.000 habitants supplémentaires annoncés pour 2020, il faudra bien loger quelque part. Dans la mesure toutefois où la population continue de se précariser, il convient surtout d'ériger du logement accessible financièrement, comme l'habitat social; qu'en est-il, dès lors, du projet Dames-blanches qui, par sa densité envisagée, constitue le projet phare du Plan logement ? La construction n'épuise cependant pas les modes de densification de la ville; en réhabilitant les logements et les bureaux vides, on renforce le tissu urbain tout en restant dans le cadre du bâti existant. Enfin, les réglementations prises récemment par un certain nombre de communes en vue de limiter (drastiquement) la subdivision des immeubles pose incontestablement question en regard de cette exigence de densification. À notre sens, il ne s'indique pas d'empêcher toute adaptation du bâti aux tendances démographiques et sociales, étant entendu qu'il existe déjà une batterie de règles destinées à éviter que les logements tombent à des niveaux de sous-équipement et d'exiguïté incompatibles avec la dignité humaine.

**DENSITÉ - PRÉCARITÉ - LOGEMENT SOCIAL - RÉHABILITATION DES
LOGEMENTS VIDES - SUBDIVISION DES IMMEUBLES**

INTRODUCTION

On connaît les données de la question de la densification à Bruxelles¹. Ville-région la plus dense du Royaume (qui abrite 9,7% de la population sur 0,5% de la superficie de la Belgique), Bruxelles reste singulièrement peu dense en regard de ses consœurs européennes. À titre de comparaison, Paris *intra muros* (les 20 arrondissements) compte un peu plus de deux millions d'habitants pour une superficie de 87.000 hectares alors que Bruxelles n'en

* À l'exception des sections II et III.

¹ Au préalable, il convient de préciser succinctement ce qu'on entend par densité. Densité de population, densité du bâti, densité résidentielle ou encore densité d'emploi sont autant de notions qui recouvrent des réalités fondamentalement différentes. Elles ont cependant en commun d'être l'expression d'un rapport théorique entre une quantité d'éléments (nombre d'habitants, de mètres carrés de plancher, de logements,

compte qu'un million pour une surface de 160 000 hectares ! Contrairement à une idée reçue, Bruxelles a un territoire près de deux fois plus grand que celui de Paris mais compte une population deux fois moins importante. Paris est donc pas loin de quatre fois plus dense que Bruxelles puisqu'on y dénombre 22.000 habitants au km² , contre 6.250 habitants au km² à Bruxelles. À noter aussi qu'à Bruxelles, il existe de très grandes disparités selon les communes. Ainsi, au 1er janvier 2005, Watermael-Boitsfort comptait 1.880 habitants au km² alors que Saint-Josse en totalisait 20.259 sur la même surface !

Cette situation (de sous-densité relative), toutefois, n'est probablement pas appelée à perdurer. En effet, la Région bruxelloise affronte aujourd'hui une croissance démographique particulièrement soutenue qui, avec un taux d'augmentation annuelle de 1,6% l'an passé, représente le double du ratio prévalant au niveau national. Autrement dit, la Région regagne des habitants, et en nombre puisque la population globale est ainsi passée de 948.000 à 1.084.000 habitants entre 1996 et 2008 (soit un bond de 136.000 unités, plus de 14% d'augmentation²). Loin de se tasser, cette hausse de la population devrait même s'accélérer à Bruxelles où le Bureau du Plan pronostique un total de 1.200.000 habitants (!) à l'horizon 2020. Ces chiffres, naturellement, augurent d'une très forte tension sur un marché du logement incapable déjà aujourd'hui de satisfaire une demande — plus que soutenue — en habitations décentes accessibles financièrement.

Ce n'est cependant pas tout. Parallèlement à cette tendance démographique, se confirme une autre évolution, d'ordre sociologique celle-là, qui exacerbe encore les besoins en logement : l'éclatement des ménages et la diminution corrélative du nombre de personnes par ménage (2,04 en 2006, contre 2,37 en 1970). Loin d'être freinée, cette inclination — massive — à la séparation est encore accélérée par l'adoption de la dernière loi relative au divorce du 27 avril 2007³ et qui contribue à faciliter celui-ci. Résultat : pas moins d'un ménage sur deux est aujourd'hui composé d'une seule personne à Bruxelles (49,8%), tandis que le nombre de familles monoparentales tend à se multiplier : + 56% au cours des vingt dernières années. Quoi qu'il en soit, ce phénomène de démariage galopant fait qu'à nombre de personnes égal (et on a vu, à l'inverse, que la population bruxelloise connaissait actuellement un vif regain), la demande en logements enfle fatalement, eu égard à l'augmentation

d'emplois) et une surface donnée (le plus souvent un kilomètre carré ou un hectare)

² Source : Registre national 2009.

³ Loi du 27 avril 2007 réformant le divorce, *M.B.*, 7 juin 2006.

du nombre de ménages (dont une bonne part d'isolés). En tout état de cause, la Secrétaire d'État au logement confesse dès aujourd'hui un besoin de 30.000 nouveaux logements minimum⁴; qu'en sera-t-il en 2020, c'est-à-dire demain ?

On le voit, l'envolée statistique de la population bruxelloise impose et, de toute urgence, de mettre la question de la densification du bâti et de la ville à l'agenda politique de ces prochaines années. En effet, étant donné le manque de terrains constructibles sur le territoire régional, avons-nous d'autres choix que celui d'*intensifier l'occupation* des bâtiments et, dans l'affirmative, quelles formes de densification doit-on encourager (ou décourager) ? La problématique a déjà été abordée à plusieurs reprises⁵ et, à notre sens, l'affirmative s'impose : oui, il faut densifier Bruxelles, mais intelligemment, de manière raisonnée, selon un processus qui fasse *sens* (en considération étroite, notamment, du contexte socio-économique bruxellois). Il ne s'agit pas, autrement dit, de construire ou d'aménager n'importe quoi, à tout va et n'importe où. Notons d'emblée que la densité actuelle des bâtiments est largement dépendante des facteurs économiques et sociaux. À preuve ou à témoin, l'examen cartographié de l'adaptation relative de la taille des logements aux ménages occupants fait apparaître, dans les parties « nanties » du territoire, une sous-occupation des logements et une sur-satisfaction des besoins, alors que l'inverse est observé dans les quartiers « paupérisés »⁶. En toute hypothèse, il importe d'ériger du logement à la portée des bourses des habitants actuellement touchés par la crise de l'habitat, attendu de surcroît que les arrivants annoncés par le Bureau du Plan partageront le même profil — plutôt précarisé. Sous cet angle, la densité à conférer aux cités sociales en devenir représente un point de crispation particulièrement éloquent, comme en atteste le très controversé projet "Dames blanches". Plus largement, un travers répandu dans le secteur de l'immobilier consiste à associer mécaniquement densification à *construction* (de logements). Il s'agit cependant d'un regard de cheval de brasserie tant, pour densifier, il existe bien d'autres méthodes que la construction. On

⁴ Voy. Commission de l'Aménagement du territoire du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Parl. Brux.-Cap., C.R.I., sess. ord. 2007-2008, n°49, 6 mars 2008, p. 12.

⁵ Cf. notamment Th. PAQUOT, *La folie des hauteurs. Pourquoi s'obstiner à construire des tours ?*, Paris, Bourin éditeur, 2009 ainsi que B. DECLÈVE et al., *Densités bruxelloises et formes d'habiter*, Bruxelles, Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, 2009. Voy. également le colloque organisé le 23 octobre 2007 par la secrétaire d'État à la Région de Bruxelles-Capitale en charge du Logement et de l'Urbanisme sur le thème *De la maison unifamiliale à l'immeuble-tour, quelle densité pour Bruxelles ?* On n'oubliera pas non plus de consulter le rapport publié en octobre 2006 par la Fédération nationale des agences d'urbanisme (France) intitulé *Habitat et formes urbaines. Densités comparées et tendances d'évolution en France*.

⁶ Cf. P. ZIMMER, « Le hiatus entre l'offre et la demande de logements locatifs dans la Région de Bruxelles-Capitale », intervention au colloque organisé le 15 mai 2008 au Parlement bruxellois par ÉCOLO sur le thème *Pour une maîtrise du marché locatif, à l'heure de la régionalisation du droit du bail*.

gagnerait ainsi à explorer les "impensés" de la densification. C'est qu'il est parfaitement — et matériellement — possible pour les autorités publiques d'étoffer l'offre de logements sans en ériger un seul, en réhabilitant les immeubles vides par exemple, ou encore en subdivisant le bâti actuel devenu inadapté au fil du temps (ou plutôt, en n'empêchant pas ce genre d'opérations). Tel, par conséquent, constituera le fil rouge de la présente contribution, qui commencera par aborder le champ de la construction des logements sociaux, puis examinera l'efficacité de la lutte contre la vacance immobilière, avant d'instruire le thème de la subdivision des immeubles. De ces trois sujets, le dernier (la subdivision des immeubles) est assurément celui qui a été le moins étudié⁷, raison pour laquelle une attention privilégiée sera ici réservée à ce phénomène en expansion.

Au préalable, et afin de restituer au débat ses vrais enjeux, il convient de bien voir que la question de la densification est intimement une question *sociale*. Loin de se résumer à une simple affaire de chiffres, la thématique de la densification s'enracine dans un terreau particulier, un tissu spécifique, celui d'une population bruxelloise composée pour une très large part de ménages à faible ou moyen niveau de revenus cherchant à se loger à des tarifs décents (tarifs qui, par exemple, n'absorberaient pas la moitié de leur — déjà faible — budget, comme c'est trop souvent le cas actuellement). Détaillons.

SECTION Ière. LA QUESTION DE LA DENSIFICATION EST UNE QUESTION SOCIALE

Même si elles devaient, à l'examen, être revues à la baisse, les projections du Bureau du Plan (1.200.000 âmes d'ici 2020, pour rappel) sont suffisamment significatives pour appeler dès aujourd'hui des mesures énergiques. À nos yeux, cependant, il ne s'agit pas tant d'une simple question arithmétique (y a-t-il assez d'unités de logement — quelles qu'elles soient — pour le nombre de ménages ?) que d'une question d'accessibilité sociale à un habitat digne et décent. En effet, la loi de l'offre et de demande fera que le marché tentera bien toujours de proposer un toit à ceux qui en ont besoin...*mais quel genre de toit ?* Ainsi, que l'on produise des habitations haut de gamme par exemple ou, en sens inverse, que l'on injecte des taudis dans le

⁷ Voy. notamment, sur les autres sujets, N. BERNARD, "Le logement social à Bruxelles : origines, perspectives d'avenir et comparaisons européennes", *Les cahiers des sciences administratives*, sous la direction de G. Generet, Larcier, Bruxelles, 13/2007, p. 77 et s., ainsi que N. BERNARD, "L'ordonnance bruxelloise du 30 avril 2009 et la lutte contre les logements inoccupés", *J.T.*, 2009 (à paraître).

secteur de la location, cet habitat-là n'apportera en rien une solution aux difficultés de logement mais, au contraire, constituera *une partie du problème*, un facteur démultiplicateur ou aggravant de la précarité.

La question de la densité est donc indissociable, à notre estime, de la question sociale. Si tous les observateurs ont pris conscience aujourd'hui de l'afflux d'habitants à venir, trop peu réalisent que celui-ci ira de pair avec une paupérisation accrue de la population. C'est que cette croissance démographique annoncée s'inscrit dans une tendance lourde : la précarisation continue d'une population bruxelloise qui, en effet, a vu ses conditions de vie se dégrader significativement en une ou deux décennies. Ainsi, le revenu des Bruxellois plafonne aujourd'hui (en 2005) à 85% de la moyenne nationale alors qu'il culminait à 102% lors la naissance de la région (1989). Par ailleurs, le nombre de titulaires du revenu d'intégration a été multiplié par 3,32 depuis la création de la Région bruxelloise en 1989⁸. Rien d'étonnant à cela dans la mesure, notamment, où l'essor démographique que Bruxelles connaît depuis une quinzaine d'années est à attribuer, pour une large part, à l'immigration extra-européenne de personnes de profil modeste qui arrivent de l'étranger bien davantage que de membres de la classe moyenne qui, par exemple, reviendraient en ville après un épisode d'exode urbain⁹.

Cette demande nouvelle, il faudra la rencontrer, en adaptant nécessairement la réponse aux déterminants socio-économiques. Or, la région capitale peine déjà à satisfaire les besoins actuels en logements sociaux puisque, avec pas moins de 32.000 ménages inscrits sur la liste d'attente (mais 26.000 postulants "actifs"¹⁰), elle compte presque autant de demandeurs que de logements dans un parc immobilier social composé de 38.000 unités seulement (desquelles il faut retrancher 2.500 logements trop dégradés pour être occupés) et marqué de surcroît par un taux de rotation singulièrement faible¹¹.

SECTION II. LA DENSITÉ À DONNER AUX CITÉS SOCIALES (LE CAS DU

⁸ Cf. P. ZIMMER, "L'évolution de la situation budgétaire de la Région de Bruxelles-Capitale après les accords du Lambermont (2001)", conférence donnée à l'administration de l'aménagement du territoire et du logement de la Région de Bruxelles-Capitale le 5 juin 2008.

⁹ Cf. le *Plan de développement international de Bruxelles* — Rapport final, 31 août 2007, p. 71.

¹⁰ Lorsque l'on déduit des 32.000 candidats tous ceux qui ont été radiés, à défaut d'avoir confirmé leur candidature par exemple (cf. Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Rapport annuel 2007* p. 14).

¹¹ 5,64% très exactement par an (Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Rapport annuel 2006*, p. 104).

PROJET "DAMES BLANCHES")

Dès lors que la question de la densification est intimement une question sociale, la construction de logements accessibles financièrement s'impose comme un vecteur à la fois de densité et de cohésion socio-économique. Précisément, est mis en chantier en Région bruxelloise un vaste plan de construction de 3.500 logements sociaux (le "Plan logement"). Pour bienvenue qu'elle soit, cette initiative ne doit pas faire oublier que, depuis 1999, on n'a plus construit qu'un peu plus de vingt logements sociaux par an en moyenne sur le territoire bruxellois¹², ce qui revenait à instaurer un moratoire de fait sur l'extension du parc public. Par ailleurs, les 3.500 habitations sociales promises par le Plan logement pour l'année 2009 n'ouvriront pas leurs portes, pour le dernier d'entre eux à tout le moins, avant de nombreuses années¹³. En tout état de cause, on ne résorbera jamais de la sorte qu'un gros dixième de la file d'attente (à supposer, naturellement, que celle-ci ne s'allonge plus, dans le même mouvement). L'ensemble de ces considérations milite en faveur d'une socialisation du parc privé, bailleur social *de facto*, mais ceci est un autre débat¹⁴.

Dans cet ambitieux plan de construction de logements sociaux, un projet, sous le prisme de la densité, saute immédiatement aux yeux : celui des "Dames Blanches", aux confins de Woluwé-Saint-Pierre, d'une superficie de 9,7 hectares, pas moins. "C'est le terrain le plus vierge de toute la Région bruxelloise", s'enthousiasme la Secrétaire d'État, qui voit là "un espace vertigineux"¹⁵. Totalement en jachère et appartenant à la SLRB, cette parcelle attisait les convoitises et, logiquement, a fini par tomber dans l'escarcelle du Plan logement. Niché dans une commune particulièrement cossue (mais très pauvre en logements publics), le terrain pouvait difficilement recevoir une affectation trop sociale, raison pour laquelle une parité intégrale est décidée par le gouvernement : il y sera construit autant de logements moyens que de logements sociaux (50-50).

Mais les premiers logements ne sont pas prêts de sortir de terre dans ce nouvel Eldorado car il reste un point, d'importance, sur lequel les partenaires achoppent : la densité du futur quartier. La Secrétaire d'État envisageait dans

¹² 23,33 logements neufs en moyenne annuelle sur les neuf derniers exercices (Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Rapport annuel* 2007, p. 38).

¹³ Cf. le numéro spécial de *Bruxelles en mouvements* (revue d'Inter-environnement Bruxelles) "À la recherche des logements prévus", n°208-209, 15 septembre 2008.

¹⁴ Cf. notamment N. BERNARD, "Loyers : comment sortir de l'impasse ?", *Les échos du logement*, mars 2006, n°1, p. 1 et s.

¹⁵ *Le Soir*, 27 avril 2007.

un premier temps d'y ériger 1.000 logements, ce qui en aurait fait, et de loin, le projet le plus imposant du Plan logement¹⁶. Les édiles locaux, toutefois, ont tiqué face à ce chiffre. À leur estime, la réalisation d'un tel ensemble de logements serait rendue difficile du point de vue technique puisque le terrain présente une forte déclivité : 22 mètres. En outre, à la petite dizaine d'hectares actuels, il faut encore retrancher une zone de recul (pourtour *non aedificandi* d'une longueur de 40 à 60 mètres¹⁷) par rapport à la forêt de Soignes voisine, ce qui poussera fatalement les gabarits à la hausse. Sur le plan esthétique et urbanistique précisément, l'on craint des volumes trop élevés pour l'environnement existant, dans lequel il importe de s'intégrer le plus harmonieusement possible. Enfin, le service d'urbanisme de la commune pointe la nécessité d'aménager sur la parcelle un bassin d'orage et d'y tracer des voiries inter-quartiers.

En tout état de cause, il existe un obstacle juridique non négligeable : un plan particulier d'affectation du sol qui ne prévoit, là, de constructions qu'à concurrence ... de 138 unités de logement (dont 38 logements sociaux seulement). Soulignons cependant, à titre d'information, que la densité critiquée (100 logements par hectare) est celle qui est déjà appliquée pour les autres projets du Plan logement. Par ailleurs, il serait paradoxal de réaliser le Plan logement sans que l'opérateur principal dans le domaine de l'habitat à Bruxelles (la SLRB) y affecte son terrain le plus vaste. Toutefois, la densité de la population à Woluwé-Saint-Pierre s'élève actuellement à 43 habitants par hectare alors que le projet, dans l'hypothèse la plus basse (3 habitants par logement), provoquerait une densité de 300 habitants par hectare. Dans le même temps, le PPAS autorise une densité de 9,64 habitants seulement par hectare sur cette même parcelle... Et si la SLRB défère à la consigne de privilégier les logements pour familles nombreuses, le rapport est appelé à s'alourdir encore. Au demeurant, le PPAS stipule que "l'urbanisation du site doit assurer une transition douce et harmonieuse entre les différents quartiers avoisinants". À cet égard, le terrain "Dames blanches" se situe entre une cité d'habitations sociales et un quartier de villas à haut standing. En tout état de cause, le PPAS ne prévoit là, comme constructions, que des rez+2 étages (à l'exception de 4 immeubles à 5 niveaux).

Certes, le gouvernement a parfaitement le droit, au nom de l'utilité

¹⁶ Au passage, ce projet aurait gonflé en une fois le parc immobilier social de la commune de 75%, parc plafonné aujourd'hui à 670 unités.

¹⁷ Suivant respectivement le plan particulier d'affectation du sol de 1998 ou le plan de secteur de 1979.

publique, de déroger à ce PPAS¹⁸. La chose ne serait pas illogique dans la mesure où ce PPAS a été élaboré à une époque (1998) où la SLRB destinait le terrain à la vente¹⁹ et cherchait, par là, à empêcher l'éventuel acquéreur de surdensifier le site. Le contexte a donc changé, et le gouvernement bruxellois a adopté entre-temps le Plan logement. Il est permis toutefois de s'interroger sur le sens qu'il y a à enclencher ainsi cette procédure d'exception quand de très nombreuses réserves foncières publiques restent inutilisées ailleurs à Bruxelles (120 hectares au moins), les sociétés de logement possédant elles-mêmes des dizaines d'hectares improductifs (50 ha au total).

En revanche, ce sur quoi les acteurs se sont accordés, c'est la nécessité de commencer par commander des marchés d'urbanisation (de "détermination urbanistique" plus précisément), vu l'ampleur du site. Plusieurs quartiers en effet vont naître sur ce terrain d'une petite dizaine d'hectares. L'agencement des différents éléments voués à cohabiter sur la parcelle (immobilier, équipements collectif, espaces verts, voiries, etc.) requiert impérativement qu'on étudie plusieurs visions globales de l'espace et ce, avant même d'ouvrir le marché d'architecture. Il a semblé sage, en effet, d'attendre la remise d'études d'urbanisation pour, collégialement, arrêter la densité définitive à donner au nouveau site. Après une nouvelle chicane (annulation de la procédure initiale pour vice de forme), le marché a été attribué, et a livré ses résultats. L'étude, en fait, a dégagé trois scénarios : une "cité parc" de type intergénérationnel (450 logements, pour 1.000 habitants), une "cité jardin" de nature familiale (500 logements, pour 1.140 habitants) et une "cité grille" d'essence plus urbaine (624 logements, pour 1.400 habitants)²⁰. Même si on reste éloigné de l'ensemble massif et d'inspiration fonctionnaliste imaginé par un soumissionnaire finalement évincé, les densités moyennes sont conséquentes et, soit dit en passant, toutes en contrariété avec le PPAS. Après une ultime (?) passe d'armes politique, c'est le scénario le plus dense qui a été retenu (par le conseil d'administration de la Société de logement de la Région de Bruxelles-Capitale)²¹. Reste maintenant au (futur) Gouvernement bruxellois à adopter un arrêté motivé dérogeant audit PPAS.

Un dernier mot, pour clore ce point, sur le marché d'urbanisation : encore inédite pour le Plan logement, cette phase préliminaire a retardé assurément le

¹⁸ Voy. l'art. 54 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire.

¹⁹ Le produit de la vente (au prix du marché à un opérateur privé) devait servir, par le biais de recapitalisations de certaines SISF, à assainir un secteur du logement social confronté à d'importantes difficultés financières.

²⁰ Cf. B. MASSART, "Plan logement aux Dames-blanches : les habitants sont chocolat", *Alter-échos*, n°226, 30 janvier 2009, p. 23.

²¹ Voy. *Wolu mag*, mai 2009, p. 41.

début des travaux (les premiers permis d'urbanisme, par exemple, ne sont pas attendus de nombreux mois) mais le caractère exceptionnel du défi le justifiait sans peine. On a trop dit que les autorités publiques péchaient par précipitation pour que, lorsqu'elles se donnent le temps de la réflexion en vue d'échafauder un projet de qualité, on s'abstienne de les en louer²².

SECTION III. LA LUTTE CONTRE LA VACANCE IMMOBILIÈRE

Pour compléter le tableau de la situation du logement à Bruxelles, signalons encore que l'on dénombre dans la région entre 15.000²³ et 30.000²⁴ logements vides. Parmi ceux-ci, 80% appartiennent au secteur privé, dont 62% à des particuliers²⁵. Le tout, sans prendre en considération les très nombreux étages vacants au-dessus des commerces qui, généralement, échappent à toute comptabilité²⁶. Sur ces nombreuses habitations improductives, 5.000 seraient louables en l'état, immédiatement²⁷. Et, lorsque l'on sait que deux logements en moyenne pourraient être réalisés dans une habitation vide, on réalise le potentiel qu'il y a là, potentiel à mettre en regard du nombre de ménages demandeurs d'un logement social (30.000 environ). L'équation est, certes, un peu simpliste mais elle a le mérite de frapper les esprits et de mettre le doigt sur une grave injustice sociale. Quant à elle, la Région wallonne, quant à elle, compte entre 30.000²⁸ et 35.000²⁹ logements inoccupés, contre 65.000

²² Sur cette thématique générale, voy. notamment M. CULOT, "Formes urbaines aptes à produire de la densité", *Produire et financer des logements à Bruxelles*, actes de la 38ème École urbaine de l'ARAU (Atelier de recherche et d'action urbaines), Bruxelles, 2008, p. 35 et s.

²³ 14.642 très exactement, suivant le rapport d'activités 2003 de l'Intercommunale bruxelloise de distribution d'eau (IBDE). Ce chiffre est calculé sur la base statistique d'une consommation annuelle inférieure à 5m³, laquelle mesure doit encore être considérée comme un plancher.

²⁴ Étude Sitex préalable à l'adoption du Plan régional de développement tel qu'arrêté par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 12 septembre 2002, *Moniteur belge*, 15 octobre 2002.

²⁵ Proposition d'ordonnance instaurant une taxe sur les immeubles abandonnés, Développements, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Doc. parl.* 150/1, 5 novembre 1991, p. 1.

²⁶ Parce qu'il se caractérise par une longue durée et qu'il se conclut avec une personne n'habitant pas les lieux, le bail commercial est particulièrement prisé par les propriétaires, relativement peu sollicités dans ce cas de figure par leur locataire commerçant (surtout en regard de la situation en cours dans le bail de résidence principale). Lequel bailleur préfère souvent dès lors laisser vides les étages supérieurs, proportionnellement peu rentables, plutôt que de multiplier les baux (de nature différente qui plus est) sur le même bien. Le vœu de tranquillité l'emporte souvent sur le souci de rentabilité maximale. Du reste, la plupart du temps, il n'existe pas d'accès privatif aux étages, la voie d'entrée traditionnelle donnant en effet directement dans le commerce.

²⁷ Cf. C. MORENVILLE, "Squats, auto-gestion et mobilisation collective : les nouvelles formes de lutte", *Démocratie*, 1er décembre 2003, n°23, p. 6.

²⁸ Voy. J.E. SACRE, "La taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne", *Aménagement-environnement*, 1999, p. 185.

²⁹ Voy. *Doc.*, Parl. w., Projet de décret modifiant le décret du Parlement wallon du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne, Rapport présenté

environ pour la Flandre³⁰. Déjà inquiétant en chiffres absolus, le phénomène de la vacance immobilière prend un tour plus alarmant encore lorsqu'on le compare, en valeurs relatives, avec la situation en cours à l'étranger. Si le taux d'inoccupation oscille dans les pays voisins entre 0,8 et 1,5 % (du nombre total de logements)³¹, cette proportion atteint 2,5 % en Région wallonne et varie entre 3 à 6% à Bruxelles.

Il existe pléthore d'outils pour lutter contre la vacance immobilière. En ce qui concerne la taxe sur les logements abandonnés, force est de constater que les communes bruxelloises affichent un zèle très inégal pour lever un impôt certes peu populaire, de sorte qu'une municipalité sur deux n'en tire aujourd'hui aucun revenu un tant soit peu substantiel³². Le texte lui-même semble peu contraignant puisque la majorité des règlements-taxes locaux exonèrent totalement certains propriétaires, comme les administrations publiques ou les personnes ne possédant pas d'autre habitation que l'immeuble visé par l'impôt³³. Et pourtant, la taxe communale obtient tout de même des résultats — en termes de dissuasion et de ré-occupation "spontanée" du bien — lorsqu'elle fasse l'objet d'une véritable volonté d'application.

À côté de l'outil fiscal, il existe un autre instrument permettant aux pouvoirs publics, de manière plus directement opérationnelle, de s'attaquer à la vacance immobilière et de prendre en gestion un immeuble abandonné pour le mettre en location à des personnes en difficulté, au besoin sans le consentement du propriétaire. Avatar — amélioré — du droit de réquisition en vigueur au niveau fédéral (mais jamais utilisé à Bruxelles), ce "droit de gestion publique"³⁴ institué en 2003 n'a toujours cependant fait l'objet d'aucune application dans la capitale³⁵, en dépit du fait qu'a été mis sur pied parallèlement (quoique avec un certain décalage dans le temps) un fonds de

au nom de la Commission du Budget, des Affaires générales, des Relations extérieures et des Fonds européens par Ph. Fontaine, sess. ord. 2003-2004, n°545/4, p. 3.

³⁰ Cf. G.-F. PARMENTIER, "La fiscalité des immeubles inoccupés ou l'impôt sur le non-revenu", *Revue générale de fiscalité*, mars 1996, p. 101.

³¹ Voy. "Logements vides : de quoi parle-t-on ?", *Alter Échos*, 28 novembre 2004 - 11 décembre 2004, n°177-178, p. 17.

³² Sur le sujet, cf. notamment N. BERNARD, "Le régime fiscal applicable aux immeubles abandonnés en Wallonie, en Flandre et à Bruxelles. Convergences et ruptures", *Les échos du logement*, 2005, n°1 et 2.

³³ Cf. G.-F. PARMENTIER, *op. cit.*, p. 101.

³⁴ Art. 18 et s. du Code bruxellois du logement établi par l'ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003, *Moniteur belge*, 9 septembre 2003.

³⁵ Il est vrai que l'opérateur public ayant capté le logement risque de ne pas rentrer dans ses frais puisque des travaux de rénovation plus ou moins lourds devront très certainement être engagés dans un bien laissé vide et qu'il devra en supporter le coût, même préfinancé. Certes, il peut se payer sur les loyers versés au locataire avant de les rétrocéder au propriétaire dessaisi mais, vu que le loyer doit rester modique et que la durée maximale de prise en gestion est "limitée" à neuf ans, un remboursement intégral est illusoire (sauf à ne prendre en gestion que des immeubles faiblement dégradés, ce vers quoi l'on s'achemine).

préfinancement des – nécessaires – travaux de rénovation du bien³⁶. On peut cependant s'étonner du choix fait par les autorités de confier aux *communes* la responsabilité principale de la mise en œuvre du droit de gestion publique. Voudraient-elles l'appliquer réellement, qu'elles se couperaient alors de précieuses rentrées fiscales liées à la taxe sur les immeubles inoccupés (pour peu, naturellement, qu'elles fassent un usage réel de ce dernier outil). Elles n'ont donc aucun intérêt à scier la branche sur laquelle elles sont assises en quelque sorte.

Signalons encore, à titre d'actualité chaude, que le Parlement bruxellois a voté ce 30 avril 2009 une ordonnance visant à sanctionner plus lourdement l'inoccupation d'immeubles³⁷. Le texte s'articule autour d'un principe fondateur : le maintien en inoccupation d'un bâtiment est désormais érigé en "infraction administrative", qui vaut à son auteur une amende dont le paiement est garanti par une hypothèque légale sur le bien, à actionner lors de la vente publique forcée. En sus, un organe administratif *ad hoc* (encore à créer) et une série d'associations (encore à agréer) sont habilitées à saisir le juge en vue de faire cesser cette situation. Reste à voir, naturellement, si ce texte (controversé) trouvera un début d'exécution sous cette législature-ci³⁸.

On le voit, des dispositifs (et des moyens financiers) existent pour traquer et résorber la vacance immobilière. Ce qui fait plutôt défaut, c'est la volonté politique, une détermination à réellement s'attaquer à ce fléau. En lien direct avec cette considération, une réflexion s'impose : pour parvenir à réhabiliter les logements vides, la voie coercitive (à mettre en œuvre par les autorités publiques donc) n'est peut-être pas la seule à suivre. Des mesures *incitatives* doivent également être déployées aux côtés des dispositifs de nature plus sanctionnelle. En clair, il faut donner aux propriétaires privés les moyens pécuniaires pour mettre fin, avec leur assentiment, au déclassement de leur habitation. Cette option suppose, certes, une certaine dose de cynisme puisqu'elle conduira en bout de course à récompenser financièrement des propriétaires négligents. La Région wallonne, par exemple, tient en tout cas à emprunter cette voie. Ainsi, un subside (qui couvre 100% des travaux, avec un plafond à 52.000 euros) est accordé au propriétaire qui, après rénovation, en

³⁶ Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2006 organisant le fonds Droit de gestion publique, *Moniteur belge*, 18 décembre 2006. Cette avance sans intérêt ne couvre toutefois pas l'intégralité de la somme.

³⁷ Ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 avril 2009 visant à ajouter un chapitre V dans le titre III du code du logement relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé, à modifier l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires et à modifier le Code judiciaire, *M.B.*, 8 mai 2009.

³⁸ "L'ordonnance relative aux immeubles inoccupés sera appliquée", assure toutefois l'accord de majorité du présent exécutif bruxellois (*Un développement régional durable au service des Bruxellois*, Accord de Gouvernement 2009-2014 de la Région de Bruxelles-Capitale, 12 juillet 2009, p. 26). Voy. sur ce dispositif N. BERNARD, "L'ordonnance bruxelloise du 30 avril 2009 et la lutte contre les logements inoccupés", *J.T.*, 2009 (à paraître).

délègue la gestion à une agence immobilière sociale pendant neuf ans au minimum³⁹. On le voit, les avantages ne sont pas minces⁴⁰.

En filigrane de ces mesures, un changement de philosophie à épingle : s'il y en a naturellement, et en nombre, tous les propriétaires de logements vides ne sont pas des spéculateurs. Parfois, c'est le manque de moyens financiers pour réaffecter les lieux qui contraint ces propriétaires à laisser le bien inexploité. Comme l'indique une étude de l'Université de Liège⁴¹, le grand âge du propriétaire constitue le registre explicatif principal (hors la spéculation, difficilement quantifiable), justifiant à lui seul près de 30% des cas d'abandon. Conjuguées à la baisse des revenus, les difficultés – d'ordre physique – grandissantes rencontrées par les aînés pour entretenir le logement amènent ceux-ci en effet à se désintéresser, dans une proportion substantielle, de leur patrimoine bâti. En bref, pour ces propriétaires-là, les mesures incitatives conviennent mieux que les coercitives.

Si, pour conclure sur ce point, la puissance publique parvenait à réhabiliter ne serait-ce qu'un cinquième des habitations vides à Bruxelles (en commençant, par exemple, par son propre patrimoine inoccupé), plusieurs milliers de logements seraient ainsi réintroduits sur le marché, ce qui contribuerait avantageusement à densifier la ville (sans coup de truelle donner ni modifier la structure du bâti ou le tissu social du quartier). Au passage, et pour peu que ces "nouveaux" logements soient proposés à un tarif modéré, on réaliserait ainsi du logement social à moindres frais (l'équivalent du Plan logement) dont on éviterait, en outre, qu'il soit concentré en un seul lieu, histoire de favoriser la mixité sociale et de ne pas créer des zones de relégation.

SECTION IV. LE PHÉNOMÈNE DE LA SUBDIVISION DES IMMEUBLES

On l'a dit, la construction n'est pas le seul vecteur de densification; la subdivision des immeubles a également pour effet de relever le nombre

³⁹ Elle alloue également, si le bien n'est pas inoccupé, des prêts hypothécaires à 0% (de 52.000 euros maximum) au propriétaire d'un logement qui le confie, après rénovation, à une agence immobilière sociale pendant la durée du prêt.

⁴⁰ En pratique, toutefois, il semble que ce plafond (qui semble pourtant appréciable) soit régulièrement "pulvérisé" (par les demandeurs). En cause : à la fois le mauvais état des biens qui sont restés inoccupés un certain temps et l'évolution des prix de construction/rénovation. Conséquence : certains dossiers peinent à se conclure.

⁴¹ Université libre de Bruxelles (GUIDE), Université catholique de Louvain (CREAT) et Université de Liège (LEPUR), *Reconstruire la ville sur la ville. Recyclage des espaces dégradés*, Rapport final de l'étude commandée par la Conférence permanente du développement territorial de la Région wallonne, septembre 2004, pp. 62 et s.

d'habitants dans un quartier. Cette opération, classiquement, est effectuée par un propriétaire soucieux d'optimiser la rentabilité de son bien et qui, à cette fin, transforme une unifamiliale en un immeuble de rapport de fait. Concrètement, il scinde le bâtiment et y crée plusieurs unités de logement (une par étage généralement), ce qui ne va pas sans la réalisation de travaux plus ou moins substantiels, destinés à doter chaque appartement (ou plusieurs d'entre eux) d'une cuisine, d'une "pièce" d'eau et de sanitaires.

En raison notamment des excès du passé (qui ont vu des propriétaires "saucissonner" des unifamiliales en une multitude de micro-appartements exigus et sous-équipés où, incontestablement, la dignité humaine s'abîmait), diverses communes ont décidé récemment de combattre ce phénomène de subdivision des immeubles, en adoptant des recommandations formelles à l'adresse des fonctionnaires chargés de la délivrance des permis d'urbanisme. Le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) lui-même, dans sa modification récente⁴², soumet désormais à autorisation spécifique ce genre de transformation⁴³.

Il n'empêche, pour compréhensible que soit l'attitude de ces pouvoirs locaux, elle peut paraître incompatible avec cette autre exigence consistant à densifier la ville. Comment, dès lors, remplir ce dernier objectif sans pousser à la création de logements indignes ni faire perdre aux quartiers leur qualité de vie ? Telle constitue notre interrogation centrale, que l'on se propose d'instruire maintenant, à la manière d'un défi à relever.

1. Mesures communales existantes pour lutter contre la subdivision d'immeubles

Pour contrer le phénomène de subdivision des immeubles, diverses communes ont donc adopté il y a peu des principes d'interprétation stricts en vue de la délivrance des permis d'urbanisme. Il en va ainsi par exemple de Bruxelles-Ville, Schaerbeek (soit les deux plus grandes communes de la région) et Jette. Détaillons ces mesures succinctement et analysons leur validité juridique.

a) contenu

⁴² Ordonnance du Parlement bruxellois du 14 mai 2009 modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, *M.B.*, 27 mai 2009, art. 30. Voy. *infra*.

⁴³ Art. 98, §1er, 12°, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire adopté par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 avril 2004, *M.B.*, 26 mai 2004, et ratifié par l'ordonnance du Parlement bruxellois du 13 mai 2004, *M.B.*, 26 mai 2004..

À la **Ville de Bruxelles**, tout d'abord, les "recommandations relatives à la division d'un logement unifamilial" prises en 2008 par le Conseil communal prohibent toute "découpe" lorsque la superficie de plancher de l'immeuble est inférieure ou égale à 160 m². Au-delà, la subdivision est admissible, pour autant toutefois que soit préservée une unité de logement comportant trois chambres au minimum. En tout état de cause, les caves et le niveau semi-enterré d'un bâtiment ne peuvent jamais constituer, à eux seuls, une unité de logement, pas davantage d'ailleurs que les combles (à moins, ici, que la surface au sol excède les 50 m²).

Schaerbeek n'est pas en reste, dont le Collège des bourgmestre et échevins a adopté, le 18 décembre 2007, des "lignes de conduite" pour "apprécier les demandes de permis". Le seuil d'interdiction de toute subdivision atteint, ici, les 200 m². Entre 200 et 250 m², l'opération est toujours autorisée moyennant cependant le maintien, au sein de l'immeuble, d'un logement de deux chambres minimum et présentant une superficie totale de 120 m² au moins. Si, enfin, l'unifamiliale bénéficie d'une surface de départ supérieure à 250 m², c'est un *second* logement de ce type qui doit être sauvegardé, ou alors un seul logement de trois chambres au moins, et d'une superficie totale de 140 m² minimum.

Le raisonnement, à **Jette**, est très proche, mais plus strict encore sur certains aspects. Certes, suivant les "lignes directrices de conduite [sic] pour la modification du nombre d'unités de logement et la subdivision de logements existants" promulguées par le Collège des bourgmestre et échevins en date du 19 août 2008, l'interdiction n'intervient qu'en deçà de 150 m², mais c'est dès 200 m² que l'immeuble subdivisé doit conserver, au choix, deux logements de deux chambres minimum chacun (et présentant une superficie totale de 120 m² au moins) ou un seul logement de trois chambres au moins (et d'une superficie totale de 140 m² minimum). Entre ces deux bornes (superficie supérieure à 150 m² mais inférieure à 200 m²), un des logements conservés après découpe doit disposer d'un minimum de deux chambres (pour une surface de 100 m² au moins). Et, de manière générale, la subdivision n'est fondée qu'à l'égard des maisons dont la largeur de façade dépasse les 5,5 mètres. Ceci, sans compter que les unités de logement dites "petites" (studios et appartements une chambre de moins 60m²) ne sauraient représenter la moitié ou plus de la superficie habitable totale de l'immeuble.

b) valeur normative

Quelle est la valeur juridique des mesures précitées étant entendu qu'elles sont fixées dans des « lignes de conduite », « recommandations », et autres « lignes directrices de conduite » ? Est-il permis aux autorités communales d'auto-limiter leur pouvoir d'appréciation discrétionnaire dans la délivrance d'actes individuels à caractère permissif pris en exécution d'une loi de police administrative (en l'occurrence la législation urbanistique) ?

Le Conseil d'Etat a clairement spécifié que ce genre de recommandations n'ont *pas* valeur réglementaire⁴⁴. Il n'est pas interdit à une autorité de se fixer une ligne de conduite, précise-t-il, pour autant que celle-ci soit dépourvue de caractère contraignant. En effet, cette directive ne saurait exonérer l'autorité de l'examen individuel de chaque dossier qui lui est soumis et ne la lie pas au point de ne pouvoir s'en départir. Chaque cas d'espèce doit donc être examiné en fonction des circonstances de la cause et plus particulièrement, en la présente matière, au regard de la conformité du projet au bon aménagement des lieux. Cette appréciation doit ressortir de la motivation de la décision statuant sur la demande de permis. L'application automatique de la ligne de conduite adoptée au préalable ne saurait constituer, partant, une motivation formelle adéquate⁴⁵.

c) atteinte légale et légitime au droit de propriété ?

Dès lors que les lignes communales précitées interdisent de diviser certains biens, ne sommes-nous pas en présence d'une violation du droit de propriété ?

Plusieurs instruments légaux visent à garantir le droit de propriété cependant que des restrictions peuvent y être apportées lorsque l'intérêt général le requiert. Ainsi, si « nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et ce moyennant une juste et préalable indemnité »⁴⁶ et que « toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens »⁴⁷, il n'est pas moins permis à l'Etat⁴⁸ — tant par l'article 544 du Code civil⁴⁹ que par l'article premier, alinéa 2, du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de

⁴⁴ Voy. notamment C.E., 21 novembre 2007, A.S.B.L. École Supérieur de Communication et de Gestion – MARGES, n° 176.943.

⁴⁵ Cf. C.E., 27 novembre 2007, Depauw, n° 177.195.

⁴⁶ Const., art. 16.

⁴⁷ Premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des libertés fondamentales et des droits de l'homme, art. 1.

⁴⁸ Et à ses diverses composantes en fonction de la répartition interne des compétences.

⁴⁹ « Chacun a le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par la loi ou les règlements ».

sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁵⁰ — d'adopter des mesures visant à réglementer l'usage des biens. Des limitations au droit de propriété peuvent donc être décidées par le législateur pour autant qu'un juste équilibre entre intérêts individuel et collectif soit maintenu.

La première question qui mérite d'être posée est celle de savoir si, en l'espèce, on se trouve en présence d'une mesure de privation ou de réglementation de la propriété. En effet, les conséquences ne sont pas les mêmes puisque, dans le premier cas, il y a lieu de prévoir une juste et préalable indemnité pour la personne privée de son droit, alors que, dans le second, l'indemnisation n'est pas automatique, tant s'en faut⁵¹.

La Cour Constitutionnelle a précisé à maintes reprises que c'est le critère de la dépossession qui permet de décider si une mesure limitative du droit de propriété doit ou non s'analyser comme une privation de propriété⁵². En matière d'urbanisme, elle a considéré que l'interdiction de bâtir instaurée dans l'intérêt général s'apparente à une limitation de la jouissance du droit de propriété n'impliquant pas de transfert de propriété de sorte qu'aucune juste et préalable indemnité ne doit être prévue. Dès lors, par analogie, une interdiction de diviser ne pourrait s'analyser comme étant une mesure privative de propriété. Elle doit donc être considérée comme une mesure de *réglementation* de la propriété. Rappelons, en tout état de cause, que la Cour a affranchi de toute contrariété au droit constitutionnel de propriété le mécanisme bruxellois du droit de gestion publique qui, schématiquement, autorise les autorités publiques à prendre en gestion — sans le consentement du propriétaire au besoin — un bien inoccupé en vue de le mettre en location à des personnes défavorisées. « Dans l'exercice de cette compétence [le logement], les régions peuvent apporter des limitations au droit de propriété », indique la haute juridiction sans équivoque, avant d'enclencher : « la mise en œuvre d'une politique du logement implique que des limites soient apportées à l'exercice du droit de propriété des titulaires de droits réels sur les immeubles concernés par les mesures destinées à atteindre l'objectif fixé »⁵³.

Reste à savoir, alors, si les mesures communales de réglementation de la propriété constituent ou non une violation dudit droit de propriété.

En droit interne, l'article 544 du Code civil permet à la loi ou au règlement de circonscrire le droit de propriété. Or, on l'a vu, les différentes lignes

⁵⁰ Ci après : Premier protocole additionnel.

⁵¹ Voy., pour une illustration, l'art. 81 du Code bruxellois de l'aménagement du territoire.

⁵² Voy. notamment C.A., 13 mars 2001, n° 34/2001. Cf. de manière générale sur le thème P. VANDERNOOT, « La Cour d'arbitrage et le droit de propriété », *A.P.T.*, 1999, p.209 et s. ainsi que D. RENDERS, « Les limites constitutionnelles du droit à la propriété immobilière », *A.P.T.*, 1997, p.123 et s.

⁵³ C.A., 20 avril 2005, n° 69/2005, considérants B.10.2 et B.10.3 respectivement..

communales n'ont pas valeur légale ou réglementaire. Les dispositions en cause n'auraient pu avoir une telle force normative que si les autorités communales avaient modifié, conformément aux articles 91 et suivants du Code bruxellois de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, leur règlement d'urbanisme afin de les y intégrer⁵⁴.

Par ailleurs, le Premier Protocole additionnel précise que la réglementation de l'usage des biens doit résulter de la mise en vigueur d'une loi. Que recouvre cette notion de « loi » ? La Cour européenne des droits de l'homme a indiqué que ce terme implique, d'une part, que l'ingérence doit avoir une base normative en droit interne et, de l'autre, que la « loi » (s.l.) en question doit être suffisamment accessible au citoyen afin que ce dernier puisse disposer de renseignements suffisants sur les normes juridiques applicables à un cas donné⁵⁵. En l'espèce, l'on peut s'interroger sur le caractère suffisamment accessible des lignes communales en cause. En effet, celles-ci sont adressées à l'administration elle-même et ne font l'objet d'aucune publication officielle ni d'aucun affichage obligatoire.

Ce n'est pas tout. La réglementation examinée doit également être légitime et ménager un juste équilibre entre l'intérêt individuel et l'intérêt général⁵⁶. Ainsi, si la prééminence de l'intérêt général est reconnue, il est indispensable que la mesure qui porte atteinte au droit de propriété soit proportionnée au but recherché. En effet, quand bien même l'intérêt général imposerait de prendre certaines mesures, il ne faut que l'individu ait à subir « une charge spéciale et exorbitante », sans quoi, le rapport raisonnable de proportionnalité serait rompu et, partant, la mesure en cause contraire à la Convention européenne⁵⁷. S'il n'est pas contestable que le législateur doit jouir

⁵⁴ Le projet de modification du règlement communal d'urbanisme devant notamment être soumis à enquête publique et à concertation.

⁵⁵ Cour eur. D.H., arrêt *Malone c. Le Royaume-Uni* du 2 août 1984.

⁵⁶ Voy. les divers arrêts rendus en matière de logement (au sens large) par la Cour européenne des droits de l'homme : *Sporrong et Lönnroth c. La Suède* du 23 septembre 1982 (§ 73), *Lithgow et autres c. Le Royaume-Uni* du 8 juillet 1986 (§ 121), *James et autres c. Le Royaume-Uni* du 21 février 1986 (§ 47 et 54), *Mellacher et autres c. L'Autriche* du 19 décembre 1989 (§ 55), *Spadea et Scalabrino c. L'Italie* du 28 septembre 1995 (§ 41), *Tanganelli c. L'Italie* du 11 janvier 2001 (§ 27), *Biozokat c. Grèce* du 9 octobre 2003 (§ 26), ... Sur cette question, voy. notamment J. DE MEYER, "Le droit de propriété dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme", *Le droit de propriété en Europe occidentale et orientale. Mutations et limites d'un droit fondamental*, sous la direction de S. Marcus Helmons, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 75 et s., S. PRISO, "La dignité par le logement : l'article 1er du Protocole n° 1 de la CEDH et la lutte contre la précarité", *Les droits fondamentaux*, sous la direction de J.-Y. Morin, Bruylant, Bruxelles, 1997, p. 109 et s., ainsi que N. BERNARD, "Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel préalable. La Cour européenne des droits de l'homme et le droit au logement", note sous Cour eur. D.H., arrêt *Mc Cann c. Le Royaume-Uni* du 13 mai 2008, *Rev. trim. dr. h.*, n°78, avril 2009, p. 527 et s.

⁵⁷ Cf. notamment Cour eur. D.H., arrêt *Köktepe c. Turquie* du 22 juillet 2008 (§ 92), *Amén.*, 2009, p. 40, note F. Tulkens, ainsi que Cour eur. D.H., arrêt *Tre Traktörer Aktiebolag c. Suède*

d'une grande latitude pour se prononcer sur l'existence d'un problème d'intérêt public appelant une réglementation (ainsi que sur les modalités d'application de cette dernière), il n'en demeure pas moins que, dans le cas des subdivisions d'immeubles, on est légitimement en droit de se demander si l'appréciation de l'intérêt général n'est pas manifestement déraisonnable. En effet, est-il véritablement de l'intérêt général de freiner les subdivisions d'immeubles — et, par conséquent, de réduire le nombre potentiel d'unités d'habitation susceptibles d'être mises sur le marché — alors que la crise aigue du logement que nous traversons actuellement est principalement imputable à une insuffisance de l'offre de biens par rapport à la demande ? L'intérêt général ne commande-t-il pas de prendre également en considération le droit, pour tous, à un logement décent, prérogative consacrée *expressis verbis* par l'article 23 de la Constitution ? Entre 2.500 et 3.000 nouveaux logements (privés et publics) ont été mis sur le marché l'an passé. Or, pour répondre aux défis démographiques que nous avons à relever dès aujourd'hui, il en faudrait, par an, plus du double !

Si l'intérêt général ne nous paraît donc pas résider dans ces mesures menant à restreindre les possibilités d'accroître le nombre de logements dans le circuit immobilier, il nous faut également souligner que l'atteinte aux intérêts individuels en cause ne nous paraît pas non plus proportionnée. En effet, les normes de surfaces reprises dans les lignes communales pour départir les divisions autorisées de celles qui ne le sont pas nous paraissent d'un autre âge. À Schaerbeek, par exemple, aucune division n'est autorisée lorsque le bâtiment compte une superficie inférieure à 200m². Or, à titre de comparaison, la surface moyenne des constructions neuves à Bruxelles plafonnait, en 2008, à 81,8 m²⁵⁸ ! En ce qui concerne la taille des logements à conserver dans les habitations susceptibles d'être divisées, le décalage avec les réalités actuelles est également frappant. Il suffit pour s'en convaincre de rapporter aux exigences schaarbeekoises (2 chambres : 120 m², 3 chambres : 140 m²) les critères — nettement plus réalistes — formulés en matière de superficie par les

du 7 juillet 1989 (§ 60).

⁵⁸ Source : statistiques concernant les permis de bâtir du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie.

instigateurs du « Plan logement »⁵⁹ (2 chambres : 70 m², 3 chambres : 85m²) ainsi que par les responsables de la Société de développement de la Région de Bruxelles-Capitale⁶⁰ (2 chambres : 75m², 3 chambres : 90 m²). En conséquence, les contraintes imposées par les communes aux propriétaires de bâtiments existants pourraient être considérées comme discriminatoires⁶¹ par rapport aux propriétaires de logements neufs pour lesquels les exigences en matière de surface sont nettement moindres. Partant, les premiers auraient à subir une charge disproportionnée, incompatible avec les exigences de Strasbourg.

2. Pour en finir avec les jugements préconçus sur la subdivision d'immeubles

La subdivision des immeubles constitue assurément un très beau débat de société, brassant des arguments aussi antagoniques que légitimes (qualité de vie vs. densification, en résumé). Le problème, à l'heure actuelle, est que ce débat se révèle par trop déséquilibré, la stigmatisation d'une subdivision — présentée souvent sous des traits caricaturaux — prévalant très largement dans les esprits. Un contrepoids semble dès lors nécessaire, aux fins de mieux faire ressortir les indéniables avantages inhérents à une opération de subdivision qui, bien encadrée, est susceptible d'apporter une intéressante solution de logement face à la croissance annoncée de la population bruxelloise. Dans un exercice intellectuel qui ne cherchera à éluder aucune difficulté, l'on soumettra ici à la question (et, surtout, à l'épreuve des faits) chacune des vicissitudes traditionnellement associées à la subdivision des immeubles; au passage, certaines idées reçues seront démontées, et des *a priori* se dégonfleront d'eux-mêmes.

a) la subdivision entraînerait des problèmes de pollution automobile et de stationnement

Un des reproches les plus fréquemment formulés à l'encontre de la subdivision des immeubles est que cette entreprise aurait pour effet d'exacerber des problèmes de parking déjà aigus sur le territoire bruxellois. Du

⁵⁹ Ce que l'on a surnommé le « Plan logement » (adopté en 2004) vise à édifier, en Région de Bruxelles-Capitale, 3.500 logements sociaux et 1.500 logements moyens.

⁶⁰ La Société de développement de la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB) permet, schématiquement, l'acquisition de logements dits moyens à des tarifs significativement inférieurs à ceux du marché.

⁶¹ Et donc contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

reste, les "lignes de conduite" arrêtées par le collège schaerbeekois entendent lutter expressément contre la "saturation du stationnement".

Pour compréhensible soit-elle, l'appréhension appelle plusieurs tempéraments. Relevons, d'abord, que les petits logements sont souvent occupés par des personnes à moyens financiers peu élevés qui ne disposent pas nécessairement d'une voiture.

Il est un peu facile, ensuite, de faire le "procès" des urbains en matière de circulation routière. En effet, la congestion automobile dont Bruxelles est coutumière est, en grande partie, liée à la « périurbanisation » (exode de la ville vers sa banlieue) et à sa conséquence la plus néfaste : la croissance exponentielle du phénomène des navettes — et donc des déplacements en voiture individuelle de l'extérieur (domicile) vers l'intérieur (lieu de travail) de la capitale. Ainsi, les ménages périurbanisés engendrent d'importants coûts environnementaux et infrastructurels pour l'ensemble des citoyens bruxellois (sans même parler des inévitables problèmes de stationnement) et ce, sans contribuer aucunement — sur le plan fiscal — aux services que la Région bruxelloise leur offre.

Enfin, insistons sur le renversement des priorités que constitue la subordination actuelle de l'admissibilité de la subdivision d'immeubles aux possibilités de parkings. Le droit pour tous de disposer d'un logement décent est et doit demeurer au centre des préoccupations, la question du stationnement devant être considéré comme l'accessoire du principal et non l'inverse.

En parallèle, il convient aussi d'instiller dans l'opinion publique le message suivant lequel la vie en milieu urbain (pour les habitants bruxellois) a quelque chose de spécifique et, partant, ne doit pas nécessairement s'accompagner de la possession d'une voiture. Il est trop commode, quelque part, de vouloir tous les avantages de la vie en ville sans en assumer la caractéristique fondatrice, à savoir la proximité (des biens et services).

b) la subdivision serait anti-écologique

On entend souvent dire, à propos de la subdivision des immeubles, qu'elle serait massivement anti-écologique. Outre la pression automobile accrue qu'elle induirait (pression qu'on vient cependant de replacer dans son juste contexte), la subdivision aboutirait à surdensifier un quartier qui, par conséquent, verrait se détériorer sa qualité de vie. Selon les détracteurs, disparaîtrait alors le côté "village" d'un quartier en proie à une uniformisation et

une impersonnalisation à proportion que celui-ci se remplit.

Ce risque existe, il ne s'agit pas de le nier, mais il doit être contrebalancé par d'autres éléments qui mettent en évidence le caractère puissamment écologique, tout à l'inverse, de la subdivision des immeubles. En effet, à l'instar de toute denrée rare, l'espace se doit d'être consommé avec sobriété. Dès lors, l'utilisation rationnelle du sol, conjuguée à l'essentiel ménagement des zones foncières non encore construites, privilégie une exploitation du bâti existant (en milieu urbain essentiellement) plutôt qu'une extension de la ville à la campagne (un "étalement"). L'éparpillement des constructions en milieu rural conduit à miner celui-ci et, *in fine*, à le dépouiller de ce qui fait son essence : l'espace et le dégagement. Il convient donc d'encourager la densification raisonnée des espaces déjà urbanisés.

De manière à peine sous-jacente, est ici en cause le schéma — ultra dominant — de la maison quatre façades à la campagne, qui recèle d'autres effets pervers encore. Outre qu'il peut raisonnablement être tenu pour — partiellement — responsable de l'exode urbain qui, depuis le début des années septante, vide Bruxelles de ses éléments aisés (ce qui ne va pas sans poser à la région de sévères difficultés d'ordre fiscal et budgétaire), le dogme pavillonnaire heurte de front l'ensemble des recommandations en matière de consommation énergétique. À l'heure où le secteur de la construction prend pleinement conscience de l'interconnexion décisive qui relie type de bâti, dépense en énergie et équilibre environnemental global, la continuation de la promotion de la maisonnette a quelque chose de violemment anachronique, incivique même soutiennent d'aucuns. Il faut dé-consommer le territoire, favoriser le développement d'habitats groupés, travailler l'imaginaire collectif afin de rendre à la proximité d'autrui une valeur positive (plutôt que négative) et optimiser la qualité de vie en ville⁶². Sur ce dernier point, la mitoyenneté et le partage d'une même enveloppe physique constituent des facteurs parmi les plus efficaces d'une bonne performance énergétique des bâtiments⁶³.

⁶² Aussi est-il indispensable d'améliorer la qualité de l'espace public (moins de bruit, meilleure qualité de l'air, de l'eau, etc.), de favoriser le déplacement multimodal, d'augmenter le volume d'équipements publics (plus d'écoles, de crèches, d'aides à domicile pour les aînés, etc.) et, enfin, d'accroître la qualité des logements. Voy. sur ce thème B. DEPREZ, « Construire autrement, ici, maintenant ? », *Décroissance : révolutionner nos modes de ville*, actes de la 37^e École urbaine de l'ARAU, 2006, p. 51 à 67.

⁶³ Jean Stillemaans dénonce à cet égard les "demeures cossues, très "tendance" et "durables", qui, le plus souvent, sont contenues dans les limites de quatre façades, elles-mêmes jouissant de l'immersion dans un coin de nature pittoresque [...] Il faut le dire haut et fort : cette tendance à valoriser comme idéal l'acquisition par chacun d'un domaine où sa demeure domine un morceau de "nature" est morbide: elle tourne le dos au destin social des collectivités humaines. Il ne s'agit pas seulement de l'irresponsabilité à l'égard d'un "développement soutenable" où la réduction des énergies consommées et des productions toxiques devrait être drastiquement à l'ordre du jour. À cet égard, l'atomisation des résidences privées est, d'évidence, contre-

Pour clore ce paragraphe, relevons que la densification de certains quartiers ne pourrait qu'aboutir à renforcer l'offre de transports publics dans la zone visée. Soulignons que c'est, notamment, au motif que les périmètres que traverseraient de nouvelles lignes ne sont pas suffisamment peuplés pour lui assurer clientèle et rentabilité que la Région bruxelloise rechigne à étendre son réseau de métro et à investir des quartiers actuellement peu riches en habitants. Plus globalement, à propos de la qualité de vie (prétendument en péril dans les quartiers en voie de repeuplement), il n'y a pas que l'offre de transports publics qui probablement s'étofferait, à la mesure de la densification du morceau de ville; les *autres services* (équipements collectifs, structures d'intérêt général, etc.) devraient également suivre, lesquels profiteront à tous, habitants "originaires" y compris. Densification raisonnée et revalorisation des conditions urbaines se développeraient donc corrélativement.

c) la subdivision ferait augmenter les prix

Une antienne, concernant la subdivision des immeubles, a trait au renchérissement des prix de l'immobilier que celle-ci provoquerait. N'ignorant rien de la possibilité qu'a l'acheteur de "découper" l'immeuble sitôt la transaction passée (à des fins de location le plus souvent), le vendeur n'hésiterait pas, suivant les tenants de cette thèse, à gonfler artificiellement le prix de vente, ce qui d'ailleurs ne va pas sans se répercuter sur le prix de la location, et ainsi de suite.

Cet argumentaire appelle toutefois les éléments de réponse suivants. Si, tout d'abord, les valeurs immobilières — à l'acquisition — se sont certes envolées ces dix dernières années (avec un doublement des tarifs en moyenne), il serait hautement hasardeux d'en imputer la cause à un phénomène de subdivision qui, au demeurant, a démarré dès les années septante (avec le départ de la

productive. Mais peut-être, plus fondamentalement, s'agit-il, éthiquement et politiquement, de notre cohabitation à la surface de la terre. L'arraisonement par quelques-uns de morceaux choisis (à l'instar des biens matériels et économiques) n'est pas acceptable. Notre destin n'est-il pas d'associer intimité et collectivité? Ceci étant, l'addition mécanique des propriétés privées est-elle susceptible de construire les lieux des collectivités ? La dimension du "paysage" qui s'est construite progressivement au fil de l'histoire occidentale va à rebours de cette dérive. Les paysages se déploient jusqu'aux horizons que nous partageons: ils sont les sites mêmes de la cohabitation et appartiennent à tous au-delà même du droit privé" (J. STILLEMANS, éditorial du numéro 176 de la revue *Louvain* consacrée au thème "Habiter les paysages", décembre 2008 - janvier 2009, p. 21).

classe moyenne pour la périphérie verte et l'abandon subséquent de la maison bruxelloise classique). Pour rendre compte de la surchauffe des prix, doivent bien plutôt être épinglées des logiques de pure spéculation pour ce qui est des constructions existantes et, pour le bâti neuf ou le rénové, l'appréciation plus que sensible des coûts de construction. Si, dès lors, l'on entend réellement ralentir la surchauffe et laisser la propriété à la portée des bourses modestes, ne serait-il pas plus opportun d'infléchir les stratégies de rendement maximal à l'œuvre dans le secteur et de circonscrire les profits escomptés, en instaurant un outil de type taxation des plus values⁶⁴.

Plus fondamentalement, et dans le même souci de maintenir la propriété accessible financièrement à une certaine classe sociale, il convient de mettre en évidence le fait que l'interdiction pure et simple de la subdivision risque d'exclure *de facto* du marché acquisitif les moins fortunés. Or, bénéfique de manière générale, la propriété est plus vitale encore pour un ménage à revenus modestes. Les vertus traditionnelles associées à ce mode de mise à disposition juridique d'un bien (autonomie, pérennité et constitution d'une épargne forcée, notamment) sont amplifiées lorsque l'accédant est en situation de précarité. Celui-ci n'a-t-il pas enfilé les courts séjours dans le parc privé (l'instabilité locative est généralement son lot⁶⁵) et acquitté un loyer disproportionné par rapport à son budget (absorbé à plus de 50% dans le cas des allocataires sociaux par exemple) et, à la fois, soumis à l'indexation (alors que la mensualité hypothécaire, elle, reste constante à travers le temps).

Bref, sans la faculté de tirer un profit locatif — même mesuré — d'étages qui, autrement, resteraient peu ou pas exploités, bon nombre d'acquéreurs potentiels ne se porteraient jamais candidats. C'est cette seule perspective de rentrées financières qui, souvent, les convainc de faire le grand saut. Et l'on ne parle pas, ici, des professionnels de la location qui administrent plusieurs dizaines de logements, mais bien du "petit propriétaire" occupant qui habite

⁶⁴ Contrairement à la France, par exemple, il n'existe en Belgique aucune taxe sur les plus-values immobilières (pour peu que la revente ait lieu cinq ans après l'achat), ce qui n'est pas de nature évidemment à freiner les velléités spéculatives des vendeurs (et, partant, la hausse — spectaculaire — des valeurs acquisitives). Sans doute faudrait-il, sans tabou, réfléchir un jour à la question.

⁶⁵ Ainsi, le bail ne va pas au-delà des six premiers mois dans 19% des cas (cf. J. CHARLES, *Structure de la propriété sur le marché locatif privé bruxellois*, Bruxelles, Prospective Research for Brussels, 2007).

avec sa famille au rez-de-chaussée et au premier étage de la maison qu'il vient d'acheter, tout en donnant à bail les niveaux supérieurs — dont il confie parfois la gestion à une agence immobilière sociale d'ailleurs — aux fins de rembourser l'emprunt hypothécaire. La propriété ne doit jamais devenir l'apanage d'une élite, celle qui est capable par exemple de faire l'achat d'une unifamiliale et de l'occuper de la cave au grenier.

De manière générale, vu le rétrécissement relatif du budget des ménages en raison de la poussée des prix de l'immobilier, la seule "variable d'ajustement" (qui doit permettre à des ménages de néanmoins trouver à se loger à des prix raisonnables) consiste, précisément, dans la superficie habitable. Pour parvenir tout à de même à acheter, malgré un budget en stagnation, on est prêt souvent à revoir à la baisse son idéal en matière de surface habitable. C'est ainsi, par exemple, qu'on observe ces dernières années un phénomène de report des aspirations des candidats acheteurs⁶⁶. Confrontés à la flambée des tarifs, ceux-ci n'ont d'autre choix que de troquer leur désir d'habitation unifamiliale contre un objectif plus réaliste : faire acquisition d'un "simple" appartement. Les statistiques en matière de construction de logements neufs corroborent notre propos et font état d'une nette diminution de la surface habitable moyenne qui, à Bruxelles, a significativement reflué (de 121,56m² en 1996 à 81,8m² en 2008)⁶⁷. Dans le même temps, le nombre de logements par bâtiment mis en chantier a très substantiellement grimpé (de 4,8 en 1990 à 8,9 en 2006). Dès lors, et pour éviter de devoir ainsi abdiquer complètement son rêve, il serait judicieux d'autoriser — moyennant le respect de certaines conditions naturellement — le schéma séquentiel achat-occupation partielle-location. Et, une fois les temps redevenus meilleurs (ou, plus simplement, l'emprunt remboursé), les étages loués à d'autres reviendront dans le giron plein et entier d'une unifamiliale avantageusement reconstituée.

Accessoirement, enfin, on relèvera que la subdivision d'un immeuble ne va pas nécessairement de pair avec l'intensification de son rendement pécuniaire. Dans certains cas, c'est même l'inverse qui se produit. "Dans les anciens quartiers bourgeois de Schaerbeek, Bruxelles-Ville, Ixelles, les maisons unifamiliales ont parfois plus de valeur que la même maison divisée en appartements", relève à cet égard Christian Lasserre. "Contrairement à ce que beaucoup croient, les prix au m² s'élèvent avec la taille du logement, lorsqu'il

⁶⁶ Cf. I. THOMAS et D. VANNESTE, "Le prix de l'immobilier en Belgique : un peu de géographie !", *Les échos du logement*, 2007, n°1, p. 20.

⁶⁷ Source : statistiques concernant les permis de bâtir du SPF Économie, PME, Classes moyennes et Énergie.

s'agit de beaux logements"⁶⁸.

d) la subdivision ferait fuir les jeunes ménages vers la périphérie

C'est la subdivision des immeubles, entend-on trop souvent, qui ferait fuir les jeunes ménages vers la périphérie. Il est vrai, tout d'abord, que l'exode de la classe moyenne, initié dans les années septante, est toujours d'actualité aujourd'hui puisqu'au total, Bruxelles continue en effet à perdre 10.000 unités par an environ au profit de la périphérie, diminution que dissimule toutefois l'augmentation globale du nombre d'habitants dans la capitale (à attribuer essentiellement à l'immigration extra-européenne, comme on l'a vu). Relier toutefois l'exode urbain au seul phénomène de la subdivision des immeubles semble pour le moins hâtif. Que trouve-t-on, en somme, au fondement de cette décision de quitter la ville ? Il ne faut pas lire, en tout cas, dans la périurbanisation l'expression massive d'un rejet de principe de la ville; c'est, au premier chef, la hauteur des prix de l'immobilier (et l'impossibilité corrélative pour un jeune couple avec enfant de trouver un bien avec jardinnet à un tarif acceptable) qui contraint les candidats bruxellois à tourner leur regard en dehors des enceintes de la ville et, *in fine*, à opter — pas toujours de bon cœur, eu égard notamment aux problèmes de mobilité — pour la périphérie.

Peut également jouer dans la décision des périurbanisés — plus à la marge cependant — la circonstance que Bruxelles est insuffisamment propre, sécurisée ou encore verdurée à leurs yeux. Ici non plus, toutefois, le phénomène de la subdivision des immeubles ne semble pas pouvoir être tenu pour le responsable des maux que prêtent à la capitale ses anciens ressortissants. Pour faire revenir les jeunes ménages en ville (ou, plutôt, dissuader de l'exode ceux qui habitent toujours *intra muros*), prohiber la subdivision des immeubles n'aura qu'une influence marginale. N'y ont déjà pas suffi l'instauration d'incitants financiers à l'acquisition offerts sans condition de revenus (l'abattement sur les droits d'enregistrement⁶⁹) et la réhabilitation de morceaux entiers de ville (contrats de quartier). Ce sont, bien plutôt, des actions énergiques sur l'amélioration du cadre de vie qui sont requises, comme le renforcement de

⁶⁸ Voy. le Rapport final de l'*Étude sur le phénomène de division d'immeubles en plusieurs unités de logements* réalisée par Cooparch R.U. à la demande de l'Administration de l'aménagement du territoire et du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, 15 décembre 2006, p. 70.

⁶⁹ Les premiers 60.000 euros du prix de vente sont ainsi exemptés du droit d'enregistrement (lequel, pour information, atteint les 12,5% à Bruxelles). Ce montant est même porté à 75.000 euros dans certaines zones prioritaires, à savoir les espaces de développement renforcés du logement et de la rénovation urbaine tels que délimités dans le Plan régional de développement.

l'offre de transports en commun, la réduction des nuisances sonores dues notamment au survol des avions, l'extension du nombre de places de crèche, etc.

e) la subdivision favoriserait la rotation des locataires

Il est un autre effet — assurément méconnu — induit par la subdivision des immeubles. Celle-ci, à en croire les contempteurs, favoriserait une hyper rotation des locataires (laquelle débouche elle-même sur un sous-investissement par l'occupant de son lieu de vie comme de l'environnement extérieur). Plus petit est le logement, moins longue serait la durée du bail. Il est vrai que les logements de surface réduite sont souvent occupés par des ménages professionnellement et affectivement moins stables que peut l'être la famille nombreuse. À l'heure toutefois de la décohabitation galopante, les valeurs de fixité en un lieu et de pérennité résidentielle semblent devoir être interrogées. Elles méritent d'autant plus de l'être que les exigences nouvelles de l'emploi contemporain imposent au travailleur une flexibilité accrue, qui s'accommode mal de l'assignation à une place. On peut la critiquer, la "nomadisation" sentimentale et professionnelle qui prévaut dans nos sociétés actuelles n'en conduit pas moins à une redéfinition en profondeur de la notion même d'habitat et de séjour, couplée à une revalorisation consécutive de la figure du changement de lieu.

Certes, c'est entre deux contrats de bail que le bailleur recouvre la faculté de réévaluer un loyer dont le montant est verrouillé durant l'exécution de la convention locative (soumis uniquement à l'indexation)⁷⁰. Lorsqu'il conclut un nouveau bail, il en profite pour se rattraper en quelque sorte et s'aligner — à la hausse — sur les prix du marché. Si toutefois le bailleur met fin à des baux de courte durée successifs conclus à chaque fois avec des preneurs différents, le loyer de ces baux ne peut, pendant une période de neuf ans, être supérieur au loyer de départ — afférent au premier contrat —, hors indexation et révision, toujours autorisées⁷¹.

⁷⁰ Il existe une exception, mais elle marginale : la révision du loyer et des charges (si la valeur locative du bien a augmenté de 20% au moins suite à un événement extérieur nouveau — aménagement ou dégradation du quartier, par exemple — ou alors si la valeur locative de l'habitation s'est appréciée de 10% au moins par l'effet de travaux réalisés dans le bien par le bailleur. Cette faculté de révision répond cependant à des conditions de fond et de forme relativement strictes, qui justifient probablement le faible emploi qui est fait de la mesure.

⁷¹ Art. 7, § 1er bis, du Livre III, Titre VIII, Chapitre II, Section II, du Code civil. Force est cependant de constater que cette disposition est rarement appliquée. C'est que, notamment, il est impossible au nouveau locataire de connaître le niveau du loyer précédent. La situation est cependant susceptible actuellement de s'éclaircir avec la procédure d'enregistrement obligatoire

3. Les multiples garde-fous déjà existants

Véhiculant son lot de fantasmes aussi bien que d'idées reçues, auxquels on a tenté de rendre gorge, la subdivision des immeubles mérite un traitement équilibré. Autant, cependant, la stigmatisation arbitraire et indifférenciée de toute forme de subdivision mérite d'être ainsi dénoncée, autant — et le point est capital — le laisser-faire généralisé n'est pas davantage à recommander. Lorsqu'elle prend un tour excessif, la subdivision dégrade effectivement la qualité de la vie et, pour cette raison, requiert d'être combattue, avec force. Mais, précisément, *des garde-fous existent déjà* pour encadrer l'opération. À ceux qui prennent l'absence de réglementation communale particulière anti-subdivision pour du dangereux laxisme, rappelons qu'une multitude de normes prohibent déjà la création et la mise en location de logements dont l'exiguïté et le sous-équipement seraient incompatibles avec la dignité humaine. Dans quelle mesure est-il besoin alors d'ajouter des interdits nouveaux ? Et si l'on commençait par examiner la teneur et l'efficacité des instruments existants ?

a) les règles relatives au principe même d'une subdivision : le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT)

L'instrument qu'on appelle communément CoBAT⁷² constitue le texte cardinal régissant l'aménagement du territoire et l'urbanisme à Bruxelles. Plus spécifiquement, il soumet à l'obtention d'un permis d'urbanisme (lui-même assujéti au Règlement régional d'urbanisme) une série de travaux, au rang desquels on identifie "les transformations à une construction existante" ainsi que la modification de la "destination" ou de "l'utilisation" de tout ou partie d'un bien⁷³. Par ailleurs, l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 13 novembre 2008 ayant déterminé les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme exempte, certes, les "travaux de transformation intérieurs", mais à la condition expresse que ceux-ci "ne modifient pas le nombre ou la répartition des logements"⁷⁴.

mis sur la tête du bailleur par la loi du 27 décembre 2006, qui pourrait aboutir à la création d'un cadastre centralisé des loyers.

⁷² Code bruxellois de l'aménagement du territoire adopté par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 avril 2004, *M.B.*, 26 mai 2004, et ratifié par l'ordonnance du Parlement bruxellois du 13 mai 2004, *M.B.*, 26 mai 2004.

⁷³ Art. 98, §1er, al. 1er, 2° et 5° respectivement, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire.

⁷⁴ Art 9, 2°, de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 13 novembre 2008 déterminant les actes et travaux dispensés de permis d'urbanisme, de l'avis du fonctionnaire délégué, de la commune

Au regard de ces deux textes de loi, la subdivision "sauvage" n'est manifestement pas autorisée. Il n'empêche, une certaine controverse a émergé⁷⁵, portant sur la subordination — ou non — de l'opération de subdivision à la délivrance d'un permis d'urbanisme préalable, controverse alimentée par le fait que, il est vrai, le CoBAT ne prohibe pas explicitement cette situation. Il s'en est suivi une certaine confusion juridique, que n'ont pas manqué d'exploiter tous ceux qui, en saucissonnant leur immeuble à outrance, entendaient en tirer un profit pécuniaire maximal. Les autorités se devaient dès lors de réagir, ce qu'elles ont fait par le truchement de l'ordonnance (modificative du CoBAT) du 14 mai 2009⁷⁶. "Sans créer une nouvelle obligation", mais "dans le seul but de mettre un terme à toute discussion à ce propos", le législateur s'est ainsi proposé, entre autres innovations, de "clarifier le texte"⁷⁷ en ajoutant à l'art. 98, §1er, al. 1er, du CoBAT ("Nul ne peut, sans un permis préalable, écrit et exprès du collège des bourgmestre et échevins :"), un 12° libellé comme suit : "modifier le nombre de logements dans une construction existante".

Soulignons cependant que la terminologie — généraliste — véhiculée par l'ordonnance ("modifier le nombre de logements") fait qu'un permis sera désormais requis — en termes explicites — non seulement dans l'hypothèse, la plus courante, de l'augmentation du nombre de logements, mais également, dans l'autre sens, lorsque le propriétaire désire retransformer un immeuble de rapport en unifamiliale. Était-ce bien, là, l'intention du législateur ? En Wallonie, à titre de comparaison, est seul soumis à permis le fait de créer un nouveau logement dans une construction existante, et non le fait d'en supprimer⁷⁸.

Plus fondamentalement, dès lors que la modification du nombre de logements n'entraîne aucune violation des prescriptions urbanistiques existantes (telles que contenues dans le Règlement régional d'urbanisme) et qu'elle n'implique transformation ni du volume construit, ni de la stabilité, ni même de l'aspect architectural du bâtiment, et qu'au surplus, ce changement

ou de la commission royale des monuments et des sites ou de l'intervention d'un architecte, *M.B.*, 2 décembre 2008.

⁷⁵ Pour un compte-rendu, voy. J. van YPERSELE, P.-Y. ERNEUX et Ch. AUGHUET, "Les divisions horizontales en Régions wallonne et bruxelloise", *Jurimpratique*, n°3 ("Les divisions d'immeubles dans les Régions wallonne et bruxelloise"), 2008, p. 56 et s.

⁷⁶ Ordonnance du Parlement bruxellois du 14 mai 2009 modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire, *M.B.*, 27 mai 2009, art. 30.

⁷⁷ Projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 13 mai 2004 portant ratification du Code bruxellois de l'aménagement du territoire, Commentaire des articles, Parl. Brux.-Cap., sess. ord. 2008-2009, *Doc. parl.*, n°A/527-1, p. 24.

⁷⁸ Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine et de l'énergie (CWATUPE), art. 84, §1er, 6°

ne nécessite pas que des actes ou travaux soumis à permis soient réalisés, n'eut-il pas été plus heureux d'imposer, non pas l'obtention d'un permis d'urbanisme (démarche lourde, longue et coûteuse), mais le respect d'une procédure allégée comme celle de la déclaration urbanistique préalable⁷⁹ ? Comprenant certaines données à déterminer (extrait cadastral du bien et description tant des aménagements envisagés que du nombre de logements créés et de leur superficie, entre autres), cette déclaration devrait être adressée au collège des bourgmestre et échevins qui n'aurait qu'un délai relativement court (encore à déterminer) pour statuer sur la recevabilité ou non de la déclaration. À l'expiration du délai légal, si la commune n'a pas réagi, les aménagements seraient autorisés.

*

* *

Quoi qu'il en soit, le respect dû aux règles relatives au permis d'urbanisme est d'autant plus strict que certaines communes ont créé une taxe spécifique portant sur les subdivisions d'immeubles qui ne seraient *pas* pourvue des autorisations urbanistiques requises; il en va ainsi de la commune d'Auderghem. Évoquant aussi bien des « charges administratives très conséquentes » qu'une « baisse de la qualité de vie », le Conseil communal a adopté ce 25 octobre 2007 une « taxe sur les immeubles subdivisés en logements multiples sans permis d'urbanisme » dont le taux de base a été arrêté à 75 euros par mois et par unité résidentielle. Et, sous peine d'être triplée, la taxe ne saurait être répercutée sur les occupants de l'immeuble. Notons, en tout état de cause, que les acquéreurs d'un immeuble déjà subdivisé (sans permis) bénéficient d'une exonération de la taxe durant les deux premières années.

b) les normes d'habitabilité (de superficie notamment) des logements obtenus par subdivision : le Règlement régional d'urbanisme (R.R.U.)

Le Règlement régional d'urbanisme adopté le 21 novembre 2006⁸⁰ prévoit, pour les "actes et travaux relatifs à une construction existante dans la mesure où ceux-ci [...] impliquent la modification du nombre de logements"⁸¹, des

⁷⁹ De telles procédures existent en Wallonie (voy. les art. 84, §2, al. 2, 2°, et 263 du CWATUPE) ainsi qu'en France (cf. l'art. L.421-4 du Code de l'urbanisme).

⁸⁰ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 novembre 2006 arrêtant les titres Ier à VIII du Règlement régional d'urbanisme applicable à tout le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 19 décembre 2006. Cf. particulièrement le Titre II ("Normes d'habitabilité des logements").

⁸¹ Art. 1er, §3, 2°, du Titre II du Règlement régional d'urbanisme.

normes de superficie minimales auxquelles ces logement "doivent tendre"⁸². Ainsi, la pièce principale de séjour est censée avoir une surface de plancher nette de 20 m² (28 m² si la cuisine est intégrée à celle-ci), la cuisine 8 m², la première chambre à coucher 14 m², et les autres chambres à coucher 9 m². Pour les studios, le local de séjour — cuisine comprise — a une superficie nette minimale de 22 m². Par ailleurs, la superficie de plancher nette prise en compte pour les surfaces minimales des locaux habitables dans les combles est celle qui correspond à une hauteur sous plafond de minimum 1,50 mètre⁸³.

Il n'y a pas que des standards de superficie à respecter. Sont également imposées des règles relatives à la hauteur sous plafond (de 2,2 à 2,5 m), à l'éclairage naturel, aux équipements du logement (salle d'eau, W.-C., cuisine), à l'espace privatif destiné au rangement ou au stockage, etc.

Notons qu'en Wallonie également, les logements « construits ou créés par la restructuration ou la division d'un bâtiment » sont assujettis à des normes tant de superficie minimale (24 m²) que de hauteur sous plafond (de 2,4 à 2,1 m), d'installations sanitaires, d'éclairage naturel et, enfin, de « raideur » d'escaliers⁸⁴.

c) les normes régionales de qualité (de superficie notamment) des logements mis en location

Si le logement est destiné à la location, des règles supplémentaires trouvent à s'appliquer. Ainsi, l'habitation louée est tenue de respecter "l'exigence de salubrité élémentaire" comprenant les "normes minimales" relatives à sa "surface minimale", dicte le Code bruxellois du logement, qui introduit également une "exigence d'équipement élémentaire"⁸⁵. Plus spécifiquement, l'arrêté d'exécution du Code détermine la superficie minimum d'un logement en fonction du nombre d'habitants y résidant, à savoir 18 m² pour une personne, 28 m² pour deux personnes, 33 m² pour trois personnes, 37 m² pour quatre personnes, 46 m² pour cinq personnes et, au-delà, la surface à observer est augmentée de 12 m² par personne supplémentaire⁸⁶. En tout état

⁸² Art. 3, §3, 2°, du Titre II du Règlement régional d'urbanisme.

⁸³ Art. 3, §1er, du Titre II du Règlement régional d'urbanisme.

⁸⁴ Art. 20 de l'arrêté du gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1er, 19° à 22° bis, du Code wallon du Logement, *M.B.*, 30 octobre 2007, remplacé par l'art. 6 de l'arrêté du gouvernement wallon du 23 avril 2009, *M.B.*, 19 mai 2009.

⁸⁵ Art. 4, §1er, al. 1er, 2° et 3° respectivement, du Code bruxellois du logement.

⁸⁶ Art. 4, §2, al. 1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003.

de cause, les locaux habitables doivent occuper une surface équivalente à 70 % au moins de cette surface minimale⁸⁷.

En cas d'infraction, le locataire a la faculté de saisir le Service de l'inspection régionale du logement, qui fermera le bien exigü tout en offrant au preneur évincé une panoplie de mesures de relogement (points de priorité pour décrocher un logement social et, essentiellement, allocation-loyer délivrée pendant trois ans pour atténuer le surcoût induit par la prise à bail d'un nouveau bien)⁸⁸.

d) les normes fédérales de qualité (de superficie notamment) des logements mis en location

Le pouvoir régional n'est pas le seul à réglementer la qualité des biens loués. Forte de sa compétence générale en matière de bail, l'autorité fédérale a édicté elle aussi des normes en la matière, portant sur la superficie également. Ainsi, "la superficie et le volume du logement doivent être suffisamment vastes pour permettre d'y cuisiner, d'y séjourner et d'y coucher", prescrit l'arrêté royal du 8 juillet 1997. "Chaque logement doit comporter au moins une pièce réservée au séjour et au coucher. Cette pièce doit être privative"⁸⁹.

Ici, l'appareil de sanction est entièrement différent du système régional. Amendée en 1997⁹⁰, la loi du 20 février 1991 relative aux baux de résidence principale confère désormais au preneur confronté à un problème d'insalubrité une double possibilité : soit exiger du propriétaire l'exécution des travaux (agrémentée éventuellement d'une diminution de loyer en attendant celle-ci), soit demander la résolution du contrat avec dommages et intérêts⁹¹. En aucun

⁸⁷ Art. 4, §2, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003. Relevons encore que, pour le calcul de la surface minimale, sont comptabilisées les surfaces au sol des locaux situés à l'intérieur du logement et disposant d'une hauteur sous plafond horizontal de 2,1 m minimum, ainsi que les surfaces des locaux mansardés jusqu'à 1,5 m de hauteur libre sous la toiture inclinée. Enfin, pour les logements collectifs, les pièces communes sont comptabilisées dans la surface du logement au pro rata des habitants résidant de manière permanente dans le logement au moment de la formation initiale du contrat de bail de chacun des locataires. Cf. art. 4, §2, al. 3 et 4 respectivement, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003.

⁸⁸ Pour de plus amples développements, cf. notamment N. BERNARD et Fr. DEGIVES, "La lutte contre l'insalubrité à Bruxelles, de la théorie à la pratique", *Pyramides* (revue du Centre d'Études et de Recherches en Administration publique de l'ULB), 2009, p. 267 et s.

⁸⁹ Art. 2, al. 2, de l'arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, *M.B.*, 21 août 1997.

⁹⁰ Loi du 13 avril 1997 modifiant certaines dispositions en matières de baux, *M.B.*, 21 mai 1997.

⁹¹ Art. 2, §1er, al. 6 et 7, de la section 2 ("Des règles particulières aux baux de résidence principale du preneur") du chapitre II ("Du louage des choses") du titre VIII ("Du contrat de louage") du livre III ("Des différentes manières dont on acquiert la propriété") du Code civil,

cas donc, le bailleur ne saurait imposer au locataire l'une ou l'autre de ces solutions⁹².

e) le permis de location régional pour les petits logements

Pleinement conscient des défauts potentiels de salubrité — en termes de superficie et d'équipement, notamment — affectant les petits logements (le plus souvent obtenus par subdivision de l'immeuble), le législateur régional a déployé un arsenal de normes à l'adresse spécifique de ce type d'habitations. Si, de manière générale, l'ensemble des logements mis en location doit satisfaire aux prescrits régionaux de qualité comme on l'a vu, les logements de moins de 28 m² sont soumis à des règles (procédurales) supplémentaires et ce, tant à Bruxelles qu'en Wallonie. En clair, ils ne sauraient être introduits sur le marché locatif sans une attestation *préalable* des autorités témoignant de la conformité des lieux aux standards régionaux de qualité. Une démarche formelle de la part du bailleur, suivie d'une visite des instances de contrôle le cas échéant⁹³ (qui ne révèle rien de problématique évidemment), est donc requise avant même qu'il soit question de songer à apposer une affiche "à louer". Appelée "attestation de conformité" en Région bruxelloise ou, au sud du pays, "permis de location" (ce qui, étymologiquement, est plus parlant dès lors qu'est véritablement subordonnée à l'obtention de ce brevet de qualité toute mise en location d'un petit logement), ce document est devenu incontournable⁹⁴.

Non content de devoir se plier à des règles formelles de nature procédurale plus contraignantes pour la mise en location de son bien, le bailleur d'un petit logement est, en Wallonie, tenu de conformer l'habitation visée à des normes *substantielles* supplémentaires, des critères de fond⁹⁵. En sus des standards régionaux de qualité, observance en effet est due aux éventuels règlements *communaux* sur la salubrité et, à la fois, aux normes anti-incendie particulières émanant des pouvoirs locaux. Par surcroît, le logement de moins

introduit par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991.

⁹² On se tournera, pour le surplus, vers N. BERNARD et J.-M. LETIER, "L'état du bien loué, l'interférence avec les normes régionales et le bail de rénovation", *Le bail de résidence principale. 15 ans d'application de la loi du 20 février 1991*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 111 et s.

⁹³ À Bruxelles, le contrôle n'est que facultatif, les autorités étant susceptibles de se fier à la déclaration sur l'honneur émise par le bailleur.

⁹⁴ Voy. sur le thème N. BERNARD, "Conséquences civiles et administratives du défaut de permis de location", *Amén.*, 2005/2, p. 97 et s.

⁹⁵ Voy. l'art. 10 du Code wallon du logement.

de 28 m² doit "garantir l'inviolabilité du domicile et le respect de la vie privée, notamment par un système de fermeture à clé des locaux à usage individuel et des boîtes aux lettres"⁹⁶ ainsi que, et l'incise est cruciale pour notre propos, "avoir été construit, aménagé ou créé dans le respect des dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme"⁹⁷. Ce dernier point, au demeurant, n'est pas sans poser problème dans la mesure où certaines communes du sud du pays ont adopté des règlements urbanistiques passablement stricts, portant des normes de qualité (et de superficie notamment) nettement plus sévères que celles qu'impose le Code wallon du logement. On a, là, des indices d'une certaine instrumentalisation du permis d'urbanisme à des fins de refoulement d'un type donné — et plutôt précarisé — de population; on y reviendra.

f) la loi anti-marchands de sommeil

Au cas, enfin, où ces "filets" successifs auraient "échoué" (CoBAT, R.R.U., règles — régionales et/ou fédérales — de qualité, permis de location) et qu'un logement hyper exigu serait tout de même mis sur le marché, rappelons que la loi anti-marchands de sommeil est toujours susceptible d'être activée. Les marchands de sommeil, rappelons-le, sont ces bailleurs extrêmement peu scrupuleux (pour dire le moins) qui mettent en location — à des tarifs proprement prohibitifs — des micro espaces, à des clandestins la plupart du temps, le tout dans un contexte d'insalubrité et de surpeuplement extrême. Ainsi, la loi du 10 août 2005⁹⁸ (qui avait été précédée par la loi du 2 janvier 2001⁹⁹, moins large cependant en ce qu'elle ne s'appliquait pas aux Belges) punit quiconque aura "abusé" de la position "particulièrement vulnérable" dans

⁹⁶ Cf. l'art. 2 de l'arrêté du gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location, *M.B.*, 16 septembre 2004.

⁹⁷ La liaison avec la réglementation urbanistique a été opérée par le législateur à la suite de l'arrêt *Iserentant* du Conseil d'État (section du contentieux administratif). Pour ce dernier, à l'époque, "on n'aperçoit pas ce qui permettrait à la Ville de Liège de subordonner l'octroi d'un permis de location à l'obtention d'un permis d'urbanisme préalable. Les conditions d'octroi du permis de location sont limitativement énumérées par l'article 10, alinéa 2, du Code wallon du logement qui ne vise pas l'octroi d'un permis d'urbanisme". En conclusion, "la police administrative spéciale du logement et la police administrative de l'urbanisme sont distinctes et le principe de l'indépendance des polices s'oppose à ce qu'une autorisation prévue par une police soit refusée pour la raison que le demandeur n'aurait pas (encore) obtenu l'autorisation requise en vertu d'une autre police" (C.E., 24 juin 2003, *Iserentant*, n°120.877, *Amén*, 2004, p. 53, note Fr. LAMBOTTE).

⁹⁸ Loi du 10 août 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil, *M.B.*, 2 septembre 2005.

⁹⁹ Art. 69 de la loi-programme du 2 janvier 2001, *M.B.* 3 janvier 2001, *err.* 13 janvier 2001.

laquelle se trouve une personne en raison de sa "situation administrative illégale ou précaire" ou de sa "situation sociale précaire", en vendant, louant ou mettant à disposition, dans l'intention de réaliser un "profit anormal", un bien immobilier, une chambre ou un autre espace et ce, dans des conditions "incompatibles avec la dignité humaine" (étant entendu que la victime n'avait, en fait, "pas d'autre choix véritable et acceptable que de se soumettre à cet abus")¹⁰⁰. Sont aménagées, pour réprimer cette nouvelle infraction pénale, aussi bien une amende (à appliquer autant de fois qu'il y a de victimes) qu'une peine d'emprisonnement (d'un à dix ans).

Par ailleurs, le procureur du Roi ou, selon le cas, le juge d'instruction est libre de saisir l'immeuble pour, avec l'accord écrit du propriétaire ou du bailleur, être mis à la disposition du C.P.A.S. afin d'être restauré et loué temporairement¹⁰¹. Les victimes, pour leur part, peuvent être relogées sur décision des autorités. Les frais de relogement, en tout état de cause, sont à charge du prévenu¹⁰².

*
* *

On le voit, les réglementations foisonnent en vue d'assurer une superficie minimale aux logements et combattre les espaces par trop exigus. "Détail" qui a toute son importance : ces différents prescrits sont loin de s'exclure mutuellement. Au contraire, ils sont *cumulatifs*, ressortissant chacun à des polices propres et indépendantes. Ce constat ne signifie pas évidemment pas que les différents instruments précités bénéficient tous d'une effectivité optimale sur le terrain mais, si l'on veut intensifier la lutte contre les petits logements, il semble logique de commencer par "muscler" l'application des outils existants, par le dégagement de moyens administratifs supplémentaires, entre autres. À tout prendre, cette voie pourrait bien se révéler plus opérationnelle que la simple adjonction de règles dont rien ne garantit qu'elles jouiront d'un plus grand respect. Ceci, sans compter que doit encore être étudiée la conformité (aux règles urbanistiques régionales) des prescriptions communales, passablement plus sévères.

SECTION V. POUR UNE APPROCHE RAISONNÉE (ET EN PHASE AVEC SON TEMPS) DE LA DENSITÉ ET DE LA SUBDIVISION DES IMMEUBLES

¹⁰⁰ Art. 433*decies* du Code pénal, inséré par la loi du 10 août 2005.

¹⁰¹ Art. 433*quaterdecies* du Code pénal, inséré par la loi du 10 août 2005.

¹⁰² Art. 433*quinquiesdecies* du Code pénal, inséré par la loi du 10 août 2005.

Sans contredit, les logements exigus et sous-équipés n'ont aucunement leur place sur le marché locatif. Il convient à cet égard de récuser avec force un argument en cours chez certains, enclins à tolérer de telles situations au motif que, en substance, "il vaut mieux encore des logements insalubres que pas de logement du tout" et que "au moins, ces sous-logements satisfont une certaine demande qui, autrement, resterait non rencontrée". Non, il faut le dire sans équivoque : de tels logements attentent gravement à la dignité humaine. Largement indécents, ces taudis exacerbent les difficultés personnelles de l'occupant bien davantage qu'ils sont susceptibles d'atténuer une crise de logement qui, il est vrai, pâtit d'une sous-offre de biens accessibles financièrement. Parallèlement, il est impératif de conserver un stock important de grands logements pour, au choix, faire droit à la montée en puissance de la garde alternée (l'hébergement dit égalitaire des enfants est devenu, par l'effet de la loi du 18 juillet 2006¹⁰³, la norme par défaut¹⁰⁴), favoriser les processus de "recomposition" des familles¹⁰⁵ ou, encore, permettre au phénomène de l'habitat groupé de s'épanouir¹⁰⁶.

S'il faut se garder de ce travers relativiste, il convient de ne pas verser non plus dans l'excès inverse consistant à restreindre par trop drastiquement le principe même de la subdivision. Les logements obtenus par subdivision ne sont pas tous des taudis tout d'abord, très loin de là, et il existe de toute façon une panoplie de règles pour éviter qu'ils le soient (standards régionaux et fédéraux de qualité, règles relatives au permis de location, prescrits urbanistiques, loi anti-marchands de sommeil, ...). N'est-il pas plus judicieux alors de renforcer l'effectivité de ces mécanismes avant de songer à étoffer encore l'arsenal normatif ?

Plus largement, limiter de la sorte la subdivision s'inscrit résolument à contre-courant d'une évolution socio-démographique majeure qui s'apprête à bouleverser tant la population de la capitale que la structure de son bâti. Cette

¹⁰³ Loi du 18 juillet 2006 tendant à privilégier l'hébergement égalitaire de l'enfant dont les parents sont séparés et réglementant l'exécution forcée en matière d'hébergement d'enfants, *Moniteur belge*, 4 septembre 2006.

¹⁰⁴ C'est-à-dire qu'elle s'impose à défaut d'indication en sens contraire des ex-conjoints.

¹⁰⁵ Cf. V. DE POTTER, *L'enfant dans la famille recomposée*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 2008. Voy. également le colloque organisé à Bruxelles par la même Fondation Roi Baudouin le 6 novembre 2008 sur le thème *Vivre dans une famille recomposée. Regards sur l'univers des enfants et des jeunes*.

¹⁰⁶ Voy. N. BERNARD, "L'habitat groupé dit solidaire : un phénomène à visage multiple", *Jurimpratique*, n°3 ("Les divisions d'immeubles dans les Régions wallonne et bruxelloise"), 2008, p. 131 et s. Cf. également N. BERNARD *et al.*, "L'habitat groupé pour personnes en précarité sociale : et si on arrêta de pénaliser la solidarité ?", *Les échos du logement*, 2007, n°2, p. 1 et s.

évolution semble inéluctable (du reste, la surface non bâtie a déjà évolué de 47% en 1990 à 43% en 2006¹⁰⁷), et l'interdiction de la subdivision n'y changera rien. Ce n'est pas parce qu'on brise le thermomètre que la fièvre retombera; tout juste ne la verra-t-on plus monter... Les 170.000 nouveaux habitants annoncés pour 2020, il faudra bien les héberger quelque part. Et, vu l'extrême lenteur du processus d'extension du patrimoine immobilier social (une dizaine d'années au total seront nécessaires pour mener à son terme le plan de construction des 3.500 logements sociaux), ce n'est en tout cas pas dans le parc public que trouveront à se loger les néo-Bruxellois. Et, pour sa part, le secteur privé produit en moyenne entre 2.000 et 3.000 logements sur douze mois, ce qui reste insuffisant (et la crise économique est en train de tirer ce chiffre vers le bas).

À ceux qui redoutent une transformation du bâti bruxellois, il faut avoir l'honnêteté de reconnaître que cette évolution n'est, en effet, pas improbable, qu'elle est même plausible, mais qu'il s'agit de l'encadrer au mieux pour, *in fine*, l'assumer. Il faut avoir le courage le dire : oui, le Bruxellois de demain habitera vraisemblablement dans un logement plus petit (ou moins vaste) qu'aujourd'hui. Et une moyenne de 100 habitants par hectare constitue une moyenne tout à fait normale pour un noyau urbain. Cette évolution, du reste, les différents acteurs publics l'ont déjà anticipée puisque les normes de superficie afférentes à la construction des logements moyens SDRB, par exemple, plafonnent à 40 m² pour un flat, 60 m² pour un logement une chambre, 75 m² pour un logement deux chambres, 90 m² pour un logement trois chambres, etc. En ce qui le concerne, le logement social n'est pas en reste : 55 m² pour un flat ou un logement une chambre, 70 m² pour un logement deux chambres, 85 m² pour un logement trois chambres, ...¹⁰⁸ Sur le terrain, au demeurant, le rétrécissement est déjà à l'œuvre puisque le nombre de logements loués de moins de 34 m² a quasi doublé entre 2004 et 2006 (le ratio se tassant un peu en 2008) et que, en sens inverse, le contingent de logements supérieurs à 85 m² a diminué presque de moitié sur la même période (avec un léger regain en 2008)¹⁰⁹. Aujourd'hui, la taille moyenne d'un bien pris à bail plafonne à 65 m², contre 72 m² en 2004¹¹⁰.

À cette aune, les restrictions communales (telles qu'elles ont été adoptées récemment) peuvent paraître excessives. Avec les chiffres précités, on est loin

¹⁰⁷ Voy. Art. 23 (revue du Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat), n°32 ("Densification"), juillet-août-septembre 2008, p. 15.

¹⁰⁸ Il s'agit de la superficie imposée dans le cadre du Plan logement.

¹⁰⁹ Voy. les enquêtes 2006 et 2008 de l'Observatoire des loyers, p. 16 et 18 respectivement.

¹¹⁰ Cf. l'enquête 2008 de l'Observatoire des loyers, p. 17.

en effet des 120 ou 100 m² de superficie imposés respectivement par Schaerbeek ou Jette pour un logement deux chambres (dans le moins sévère des cas de figure)... Si le souci des communes de ne point voir leur bâti se morceler outrageusement se comprend et se justifie pleinement, peut-être tout simplement ont-elles placé la barre trop haut; il convient, à notre sens, de rabaisser quelque peu le curseur. Ceci, sans compter que la lutte contre les petits logements est toujours susceptible de dissimuler un autre combat, nettement moins avouable celui-là, contre un certain type — précarisé — de population, dont on espère que la contraction du seul parc immobilier qui leur est accessible financièrement va les faire s'installer ailleurs que sur la commune¹¹¹; des précédents, malheureusement, existent en ce sens¹¹².

Certes, le bâti se transforme, mais c'est — trivialement — parce que la population a changé depuis les temps déjà immémoriaux où l'on a érigé les fameuses "maisons bruxelloises" (comprenant les non moins célèbres "trois pièces en enfilade"). Bruxelles ne peut pas vouloir accéder à une dimension internationale (*cf.* les hautes ambitions dont on a lesté le *Plan international de développement*) et, en même temps, rester enfermée dans des standards de densité d'un autre siècle. Pour anecdotique que soit la comparaison, si Bruxelles ne devait être composée que de maisons individuelles avec jardins, la ville ne pourrait compter que 450.000 habitants¹¹³ ! N'oublions pas, par ailleurs, que c'est notre système — largement inéquitable — de taxation des revenus immobiliers (sur la base, forfaitaire, du revenu cadastral) qui a historiquement favorisé la subdivision des immeubles, dans la mesure où cette opération n'exposait en rien son auteur à un alourdissement de la charge fiscale alors même que le rendement de l'immeuble se voyait, lui, démultiplié. Pourquoi, alors, se priver d'une découpe à la fois rentable financièrement et neutre sur le plan fiscal ?

Au fond, le débat sur la subdivision, en lien avec l'exode vers la périphérie et la qualité de vie en milieu urbain, revitalise l'antique discussion sur la primauté chronologique de l'œuf et de la poule. Est-ce, en d'autres termes, parce que le bâti est de moins en moins adapté à la configuration de leur ménage que les jeunes couples aisés avec enfants quittent la ville (comme le soutiennent les instigateurs des mesures de restriction) ou, tout à l'inverse, est-

¹¹¹ Voy. notamment B. LALOUX, "Petits logements. Permis de location, permis d'urbanisme, normes de sécurité : comment des communes refoulent des locataires précaires", *Le Cri* (revue du Syndicat national des propriétaires et copropriétaires), n°330, 2009/1.

¹¹² *Cf.* C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, Rosier, n°105.215, *Les échos du logement*, 2002, p. 69.

¹¹³ Voy. à cet égard l'intervention de Mme Françoise Dupuis, secrétaire d'État à la Région de Bruxelles-Capitale en charge du Logement et de l'Urbanisme, à l'occasion du colloque organisé le 23 octobre 2007 par ses services sur le thème *De la maison unifamiliale à l'immeuble-tour, quelle densité pour Bruxelles ?*

ce précisément ce départ qui, laissant de grandes maisons vides sur un marché vidé progressivement de sa classe moyenne, conduit à la subdivision des habitations ainsi désertées par leurs occupants ? Pour faire revenir les périurbanisés, c'est surtout de mesures énergiques en matière de cadre environnemental et de maintien des prix de l'immobilier qu'on a besoin.

En définitive, la densification ne semble aucunement incompatible avec l'exigence — assurément inaliénable — du maintien de la qualité de la vie en milieu urbain. Voire, ces deux impératifs s'alimentent l'un l'autre, dans un processus de soutènement réciproque. Le faire accepter, tel constitue bien à coup sûr un des plus stimulants défis intellectuels et conceptuels de notre époque. À l'heure où des étages restent désespérément vides au-dessus de commerces (le locataire commerçant est le plus souvent contraint de prendre à bail l'ensemble du bâtiment dont il ne sait que faire, alors, des niveaux supérieurs) et où l'on prône à tout crin — et à raison — le concept de modularité dans le logement (pour encourager, entre autres, l'habitat intergénérationnel de type kangourou), les réglementations en matière de subdivision des immeubles feraient fausse route, à notre sens, en se montrant par trop excessives.