

Des voies nouvelles pour le logement à caractère social

Sous la direction de Nicolas BERNARD

Des voies nouvelles pour le logement à caractère social

Sous la direction de Nicolas BERNARD

Colloque organisé le 29 janvier 2016
par l'Institut de recherches interdisciplinaires
sur Bruxelles (IRIB) de l'Université Saint-Louis – Bruxelles
et la Fondation Pro Renovassistance

Avant-propos

Nicolas BERNARD

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Il manque (cruellement) de logements sociaux en Région bruxelloise, puisque pas moins de 45.000 ménages (100.000 individus donc environ) sont inscrits sur la liste d'attente, patientant jusqu'à dix ans pour les familles nombreuses par exemple. Et la tendance dans le temps est négative à cet égard puisque cette file a doublé en même pas dix ans. Le parc social n'est gros lui-même que de 39.000 unités de logements, lesquels par surcroît ne se libèrent qu'à hauteur de 5 % par an¹. Le rythme de production des logements sociaux s'avère donc très largement insuffisant, non seulement pour résorber la file d'attente mais, même, pour la stabiliser. Et, parallèlement, l'essor démographique gonfle encore le contingent des familles désireuses d'intégrer le secteur social de l'habitat.

Pour tenter non pas de combler cette pénurie mais – au mieux – de l'atténuer quelque peu, il est plus qu'impératif dès lors d'accélérer la création des logements à caractère social. Comment? Notamment en diversifiant les modes d'action et en faisant peser la charge sur de nouveaux acteurs, car le secteur public n'y suffira pas à lui seul.

Rangé à cette idée, le Gouvernement bruxellois a adopté le très important arrêté du 26 septembre 2013, qui impose à tout constructeur – y compris privé – d'immeubles de logements d'une certaine superficie le paiement d'une charge d'urbanisme dont il est cependant permis de se libérer en réalisant alors 15 % de logements «encadrés» et/ou «conventionnés»². Ce mécanisme s'inspire d'un dispositif similaire mis en œuvre en Flandre en 2009³, mais censuré par la Cour constitutionnelle⁴. Diverses villes du Canada ont emprunté une voie similaire, déclinée toutefois là-bas sur un mode davantage incitatif⁵.

¹ Voy. Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Rapport annuel 2006*, p. 104.

² Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme, *M.B.*, 2 décembre 2013.

³ Art. 4.1.8 et s. du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, *M.B.*, 15 mai 2009.

⁴ C.C., 7 novembre 2013, n° 145/2013.

⁵ Voy. notamment, art. 565.1 de la Vancouver Charter.

Il est également envisageable, dans une optique de volontarisme quantitatif, d'arrêter des objectifs chiffrés de logements sociaux par commune, sanctions financières à la clé pour les localités qui n'atteignent pas le seuil requis. La Wallonie y est rompue depuis plusieurs années (par l'entremise de la politique dite de l'ancrage local du logement⁶) et, en France, le principe est officiellement coulé dans la loi du 13 décembre 2000⁷. Au niveau local, une ville comme Namur a développé une initiative approchante.

Même des banques⁸, des entreprises privées⁹ ainsi que associations¹⁰ parviennent à mettre sur le marché des biens au loyer encadré, preuve manifestement que l'activité peut être rentable. En dépit toutefois de leur caractère social, ces projets ne bénéficient pas du taux de TVA réduit (6%) dont jouissent les opérateurs publics, ce qui freine incontestablement le développement de pareilles initiatives.

On le voit, les pistes ne manquent pas pour dynamiser la production de logements à caractère social. Il y a lieu de les instruire soigneusement, en convoquant les expériences fructueuses menées à l'étranger tout en étudiant les bonnes pratiques associatives déployées en Belgique. Telle était l'ambition du colloque du 29 janvier 2016, dont le présent numéro de la revue *Jurim Pratique* reprend les actes.

⁶ Art. 188 et s. du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

⁷ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.*, 14 décembre 2000.

⁸ Projet Inclusio (Degroof) par exemple.

⁹ Cobelpa entre autres; cf. N. HENRY, «L'insertion de logements publics dans une promotion privée», *Échos log.*, janvier 2016, pp. 30 et s.

¹⁰ Habitat et Humanisme notamment.

L'arrêté du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme

Monique KESTEMONT

Frédéric DE MUYNCK*

I. Rappel du cadre légal¹

1. Historiquement, la loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme ne prévoyait la possibilité d'imposer des charges d'urbanisme que dans le cadre de la délivrance des permis de lotir (art. 58 de la loi). Dès l'adoption de l'ordonnance du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (OOPU), la Région bruxelloise a étendu cette possibilité aux permis d'urbanisme, en laissant au Gouvernement le soin d'arrêter les modalités d'application de ce qui était alors l'article 86 de l'ordonnance organique.

2. La première intervention de l'exécutif eut lieu en 1995, sous la double forme du premier plan régional de développement (dont la prescription générale 0.8 rendait les charges obligatoires dans le cadre de la délivrance des permis autorisant la réalisation de bureaux d'une certaine importance)² et d'une circulaire ministérielle du 13 avril 1995³. Le Conseil d'État ayant annulé le PRD en ce qu'il imposait des charges obligatoires là où l'OOPU

* Les auteurs tiennent à préciser qu'ils ont assisté le Gouvernement bruxellois dans le cadre de la rédaction et de la défense au Conseil d'État de l'arrêté qui est l'objet de la présente contribution.

¹ Ce titre est largement inspiré du passage consacré aux charges d'urbanisme par O. LEGRAND et F. DE MUYNCK dans leur contribution intitulée « Les permis et certificats d'urbanisme et de lotir », in P.O. DE BROUX, B. LOMBAERT et D. YERNAULT (dir.), *Le droit bruxellois – Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Bruylant, 2015.

² Arrêté du Gouvernement du 3 mars 1995 arrêtant le plan régional de développement, *M.B.*, 27 mars 1995, p. 6.901.

³ Circulaire ministérielle n° 009 du 13 avril 1995 relative aux charges d'urbanisme visées à l'article 86 de l'OOPU, *M.B.*, 27 avril 1995, p. 11.217.

n'instaurait qu'un système facultatif, laissé à l'appréciation de l'autorité délivrante au cas par cas⁴, une nouvelle circulaire ministérielle fut adoptée le 21 janvier 1997 en remplacement de la première⁵, avant que la modification de l'OOPU du 18 juillet 2002 habilite le Gouvernement, notamment, à lister les hypothèses dans lesquelles les charges d'urbanisme sont obligatoires. Le Gouvernement fit usage de cette habilitation en adoptant l'arrêté du 12 juin 2003 relatif aux charges d'urbanisme⁶, modifié peu de temps après par un arrêté du 18 décembre 2003⁷. Mais, une fois encore, le Conseil d'État constata que le Gouvernement avait excédé l'habilitation qui lui avait été conférée et a, par conséquent, annulé les deux arrêtés de 2003⁸.

3. À la suite de cet arrêt, le Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT, successeur de l'OOPU) a été modifié. L'ordonnance du 6 mai 2010, d'une part, y a inséré de nouveaux titres XII et XIII, respectivement intitulés «Du régime des charges d'urbanisme pour la période du 1^{er} août 2003 au 8 janvier 2004» et «Du régime des charges d'urbanisme pour la période du 9 janvier 2004 au 15 juin 2009» et, d'autre part, en a modifié les articles 100 et 112, qui sont le siège des principes généraux qui régissent désormais la matière, respectivement pour les permis d'urbanisme et de lotir⁹, afin d'élargir encore l'habilitation gouvernementale.

4. Les paragraphes 1^{ers} des articles 100 et 112 du Code prévoient que l'autorité délivrante peut, dans le respect du principe de proportionnalité, subordonner la délivrance du permis aux charges, en nature ou en numéraire, qu'elle juge utile d'imposer au demandeur.

Ces charges, lorsqu'elles sont en nature, peuvent notamment consister en la réalisation, la transformation ou la rénovation à titre gratuit de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logements, ainsi qu'en la fourniture des garanties financières nécessaires à leur exécution. Lorsque les charges sont en numéraire, la somme récoltée doit servir à réaliser le même type d'actes et travaux.

⁴ C.E., 3 décembre 1997, n° 69.975, *Confédération nationale de la construction*.

⁵ Circulaire ministérielle du 21 janvier 1997 remplaçant la circulaire ministérielle n° 009 relative aux charges d'urbanisme visées à l'article 86 de l'OOPU, *M.B.*, 20 mars 1997, p. 6.697.

⁶ *M.B.*, 7 juillet 2003.

⁷ *M.B.*, 9 janvier 2004.

⁸ C.E., 15 juin 2009, n° 194.193, *Union professionnelle du secteur immobilier*. Sur le sujet: J. VAN YPERSELE, «Les charges d'urbanisme "compensatoires": limites et évolutions récentes», *Amén.*, 2012/3, n° spécial, pp. 63 à 70; O. VAN DER KINDERE, «En bref: l'annulation de l'arrêté relatif aux charges d'urbanisme», *Jurim Pratique*, 2009/2, pp. 345 à 349; P. LEVERT, «Les charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale», *Amén.*, 2008/4, pp. 258 à 273; J. VAN YPERSELE, «Le système des charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale», *Immo.*, 2004, n° 9, pp. 1 à 5; L. VANOOST, «L'appréciation du bon aménagement des lieux au niveau des charges d'urbanisme», in O. JAMAR (dir.), *L'urbanisme dans les actes*, Bruylant, 1998, pp. 134 à 211.

⁹ À noter que, curieusement, l'article 112, § 2, dernier alinéa, fait expressément référence aux permis d'urbanisme et consacre une règle qui ne se trouve pas dans l'article 100.

L'autorité délivrante peut en outre subordonner la délivrance du permis à une déclaration par laquelle le demandeur s'engage, au moment où les travaux sont entamés, à céder à la commune, à titre gratuit, quitte et libre de toute charge et sans frais pour elle, la propriété de voiries publiques, d'espaces verts publics, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logements ainsi que les terrains sur lesquels ils sont ou seront aménagés.

Dans chacun des deux articles, le dernier alinéa du paragraphe premier prend soin de préciser que, pour certains types de demandes de permis que l'article 175 du Code confie à la compétence du fonctionnaire délégué, il appartient au collège des bourgmestre et échevins de décider de l'affectation des charges lorsqu'elles sont imposées en numéraire¹⁰. Ce principe a été intégré dans le CoBAT par l'ordonnance modificative du 14 mai 2009, qui a rendu le fonctionnaire délégué compétent pour connaître des demandes de permis situées dans un périmètre délimité par le Gouvernement en raison de l'intérêt régional de ce périmètre ou de sa localisation sur le territoire de plusieurs communes (art. 175, 3° et 6°). Il a ensuite été étendu, par l'ordonnance modificative du 26 juillet 2013, aux demandes de permis soumises à l'évaluation de leurs incidences sur l'environnement, que cette ordonnance a confiées à la compétence du fonctionnaire délégué (art. 175, 7°).

Les paragraphes suivants des articles 100 et 112 du CoBAT ont essentiellement pour objet d'habiliter largement le Gouvernement à encadrer le régime des charges, notamment en listant les projets qui sont obligatoirement « chargés » et ceux qui se voient dispensés de charges, en fixant la valeur des charges obligatoires, en prévoyant la nature et l'ordre de préférence des charges à imposer pour tel ou tel type de projet, etc.

5. Au travers de son arrêté du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance du permis d'urbanisme (ci-après : « l'arrêté »), le Gouvernement a mis en œuvre l'habilitation que lui confère l'article 100¹¹.

Ce nouvel arrêté est largement inspiré de ses prédécesseurs de 2003¹². En synthèse, avant d'aborder plus en détails le régime du nouvel arrêté, l'on peut relever que les différences les plus notables avec les arrêtés antérieurs tiennent à la modification des hypothèses donnant lieu soit à l'imposition obligatoire

¹⁰ Règle absurde s'il en est, puisqu'au moment d'imposer les charges dans le permis, le fonctionnaire délégué est libre de choisir d'imposer des charges en nature et, dans ce cas (qui n'est pas visé par les articles 100, § 1^{er}, dernier alinéa, et 112, § 1^{er}, dernier alinéa), il peut porter son choix sur d'autres actes et travaux que ceux dont le collège des bourgmestre et échevins avait demandé le financement.

¹¹ L'article 112 du CoBAT, relatif aux charges imposées dans le cadre de la délivrance des permis de lotir, n'a donné lieu, à ce jour, à aucun arrêté d'exécution, sans que ceci fasse obstacle à l'imposition de charges d'urbanisme sur la seule base des principes consacrés par l'article 112.

¹² Pour un commentaire du régime des charges avant et après l'adoption du nouvel arrêté, voy. T. HAUZEUR, « Mort et vie des charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale », *Amén.*, 2015/1, pp. 20 à 32.

de charges (art. 5)¹³, soit à l'exonération de celles-ci (art. 9)¹⁴, à la valeur fixée pour chaque type de projet obligatoirement « chargé » (art. 6), à la possibilité ouverte au demandeur de permis d'intégrer dans sa demande de permis une proposition d'exécution en nature des charges d'urbanisme, qui ne lie pas l'autorité délivrante (art. 10) et à l'instauration, pour les charges en numéraire, d'un délai maximum de mise en œuvre des actes et travaux à financer grâce à ces charges, dont le dépassement par l'autorité entraîne l'obligation de rembourser la partie de la somme non encore utilisée (art. 12).

6. Comme ses prédécesseurs, l'arrêté du 26 septembre 2013 a fait l'objet d'un recours en annulation au Conseil d'État, mais, contrairement à ceux-ci, il a survécu à l'épreuve¹⁵.

7. Pour conclure sur le cadre légal applicable, il faut encore rappeler que, malgré l'adoption de l'arrêté du 26 septembre 2013 (et la possibilité ouverte au Gouvernement d'adopter le même type de règlement pour les permis de lotir), le conseil communal peut toujours, en vertu des articles 100, § 3, et 112, § 3, du CoBAT, par le biais d'un plan particulier d'affectation du sol ou d'un règlement communal, soit augmenter la valeur des charges d'urbanisme obligatoires, soit déterminer d'autres circonstances dans lesquelles l'imposition des charges d'urbanisme est obligatoire et déterminer la valeur de ces charges. Dans ce cas, les charges imposées en vertu du PPAS ou du règlement communal lient les autorités régionales, qui ne peuvent imposer une charge d'une autre valeur que celle ainsi prévue.

II. La soumission des projets de logements aux charges d'urbanisme

8. L'affirmation, parfois entendue, selon laquelle l'arrêté du 26 septembre 2013 constitue le premier texte imposant des charges à des projets de logements n'est pas tout à fait exacte. En effet, aux origines des charges d'urbanisme, celles-ci ne concernaient que des projets destinés au logement, puisque

¹³ Après la modification de décembre 2003, le premier régime réglementaire mis en place ne prévoyait de charges obligatoires que pour les demandes de permis relatives à des projets dépassant certains seuils de superficie de plancher et portant soit sur des bureaux au sens large du terme, soit sur des parkings commerciaux hors-sol. Initialement, l'arrêté de juin 2003 visait aussi les demandes de permis relatives à des projets de commerce et d'hôtel. Jusqu'à l'entrée en vigueur du nouvel arrêté, les demandes de permis d'urbanisme relatives à des projets de logements n'avaient jamais été soumises à des charges obligatoires.

¹⁴ Les arrêtés de 2003 exonéraient tous les logements, les espaces verts, les parkings de transit, les équipements d'intérêt collectif ou de service public et certains changements de destination. Les hypothèses d'exonération désormais listées par le nouvel arrêté seront détaillées ci-dessous.

¹⁵ C.E., 20 avril 2015, n° 230.917, *ASBL Comeos*.

c'est dans le cadre de la délivrance des permis de lotir (autorisation dont la délivrance n'est nécessaire que pour la création de lots destinés à l'habitation) que le régime des charges a vu le jour en 1962. En pratique cependant, ce n'étaient évidemment pas les logements en tant que tels que visait ce régime mais l'équipement du lotissement et les charges que ce dernier était susceptible de faire peser sur les finances communales.

9. L'absence de volonté de « charger » les logements en eux-mêmes s'est expressément affirmée, en Région bruxelloise, lors de l'élargissement du système aux permis d'urbanisme : jusqu'à l'adoption de l'arrêté du 26 septembre 2013, aucun des textes précédents (PRD, circulaires, arrêtés) n'avait entendu viser le logement. Au contraire, les arrêtés de 2003 exonéraient expressément de charges toutes les demandes de permis d'urbanisme relatives à des projets de logement.

10. Cette exonération était tellement bien entrée dans les habitudes que, même après l'annulation des arrêtés de 2003 par le Conseil d'État, et alors que l'habilitation offerte par l'article 100 du CoBAT l'autorisait, les autorités délivrant les permis d'urbanisme ont, dans l'écrasante majorité des cas, continué à ne pas imposer de charges aux projets de logements.

11. L'entrée en vigueur de l'arrêté du 26 septembre 2013 constitue donc, sur ce point, une petite révolution puisque les demandes de permis d'urbanisme portant sur « la construction, l'extension ou le changement de destination avec travaux de tout ou partie d'un immeuble destiné aux logements », non seulement ne sont plus exonérées de charges, mais y sont même obligatoirement soumises dès lors que le projet entraîne le dépassement du seuil de 1.000 m² de superficie de plancher¹⁶ (art. 5, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté).

Toutefois, restent évidemment exonérés de charges d'urbanisme les projets portant sur des logements « encadrés » et « conventionnés »¹⁷, la réalisation de ce type de logements pouvant être imposée au titre des charges d'urbanisme.

¹⁶ Cette notion est définie comme suit dans le glossaire du plan régional d'affectation du sol arrêté par le Gouvernement bruxellois le 3 mai 2001 : « Totalité des planchers mis à couvert et offrant une hauteur libre d'au moins 2,20 m dans tous les locaux, à l'exclusion des locaux situés sous le niveau du sol qui sont affectés au parcage, aux caves, aux équipements techniques et aux dépôts.

Les dimensions des planchers sont mesurées au nu extérieur des murs des façades, les planchers étant supposés continus, sans tenir compte de leur interruption par les cloisons et murs intérieurs, par les gaines, cages d'escaliers et d'ascenseurs ».

¹⁷ L'article 1^{er}, § 1^{er}, 1°, de l'arrêté définit le logement encadré comme « le logement donné en location, acheté ou construit par ou pour un opérateur immobilier public ou une AIS ». La définition donnée, au 2°, de la notion de logement conventionné reprend les conditions consacrées par l'article 35 de l'arrêté du 27 mai 2010 portant exécution de l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine

III. Champ d'application de l'arrêté

A. Ce que l'arrêté ne règle pas

12. L'arrêté du 26 septembre 2013 ne règle pas l'intégralité du régime des charges d'urbanisme. Comme son intitulé l'indique, il ne concerne que les charges imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme. Les charges imposées dans le cadre de la délivrance des permis de lotir ne sont fondées que sur l'article 112 du CoBAT ; aucun arrêté n'est, à ce jour, venu en préciser les modalités d'application.

13. Mais, même pour les permis d'urbanisme, l'arrêté n'a pas entendu tout encadrer.

En effet, l'article 5 liste les permis d'urbanisme qui doivent obligatoirement être assortis de charges d'urbanisme et l'article 9 liste ceux qui sont exonérés de cette contrainte. Pour les permis d'urbanisme qui ne relèvent d'aucune de ces deux listes, la décision d'imposer des charges d'urbanisme et le montant de celles-ci revient toujours à l'autorité chargée de délivrer le permis (c'est-à-dire au collège des bourgmestre et échevins, au fonctionnaire délégué de la Région ou au Gouvernement régional), dans le respect des principes de proportionnalité et de proximité consacrés par l'article 100 du CoBAT.

B. Ce que l'arrêté exonère de charges d'urbanisme

14. L'article 9 de l'arrêté identifie six catégories de projets qui ne peuvent pas être soumis à charges d'urbanisme. Il s'agit de :

- 1° la réalisation de logements encadrés et conventionnés. Il est renvoyé à cet égard à ce qui a été précisé précédemment à ce sujet ;
- 2° la réalisation d'espaces verts. On voit en effet mal à quel titre ces espaces pourraient être « chargés » ;
- 3° la réalisation de parkings de transit. Ces parkings sont localisés par le plan régional d'affectation du sol à proximité de gares ou de stations de métro. Ils sont destinés à inciter les navetteurs à y laisser leur véhicule pour poursuivre leur trajet en transports en commun. Raison pour laquelle ils ne peuvent pas être « chargés » ;
- 4° la réalisation d'équipements scolaires, culturels, sportifs, sociaux, de santé, de cultes reconnus ou de morale laïque. S'agissant d'équipements d'intérêt collectif ou de service public à la réalisation desquels les charges d'urbanisme peuvent être affectées, ils sont naturellement exonérés ;
- 5° le changement de destination d'un immeuble de bureaux ou d'activités de production de biens immatériels vers le logement ou l'équipement scolaire, culturel, sportif, social, de santé, de culte reconnu ou de morale laïque, pour la superficie de plancher reconvertie. Cette exonération, qui

n'existait pas dans les régimes antérieurs à l'entrée en vigueur de l'arrêté du 26 septembre 2013¹⁸, a pour objectif d'inciter les propriétaires d'immeubles de bureaux obsolètes à les reconvertir ou à les remplacer en y implantant des logements ou des équipements d'intérêt collectif ou de service public. L'incitant est très favorable, puisqu'il ne vise pas que la reconversion de l'immeuble existant, mais concerne toutes les formes de transformation, jusqu'à celle de la démolition-reconstruction. Un garde-fou est toutefois prévu pour éviter que ces immeubles de bureaux soient systématiquement démolis et remplacés par des immeubles de logements beaucoup plus grands et entièrement dispensés de charges : l'arrêté prévoit que l'exonération ne porte pas sur les superficies de plancher supplémentaires créées¹⁹;

- 6° les permis d'urbanisme exécutant un permis de lotir dont la délivrance a donné lieu à l'imposition de charges d'urbanisme autres que celles liées à l'infrastructure nécessaire à sa mise en œuvre. Cette exonération est également une nouveauté de l'arrêté, qui vise à s'assurer qu'un même projet, qui nécessite un permis de lotir, n'est pas « chargé » une première fois à ce stade, puis une seconde fois lors de la délivrance des permis d'urbanisme. Bien que l'arrêté ne détermine pas les charges applicables aux permis de lotir, il y a fort à parier qu'en pratique, lors de la délivrance de ces permis, les autorités appliqueront autant que possible les mêmes principes que ceux de l'arrêté, afin de ne pas bénéficier de moins de charges que ce sur quoi elles auraient pu compter si elles avaient pu « charger » les permis d'urbanisme ultérieurs.

C. Ce que l'arrêté soumet obligatoirement aux charges d'urbanisme

15. On peut synthétiser sous la forme du tableau suivant les hypothèses dans lesquelles l'article 5 prévoit des charges d'urbanisme obligatoires dans les permis d'urbanisme autorisant la construction, l'extension ou le changement

¹⁸ C'est logique, puisque les logements n'étaient pas soumis à charges d'urbanisme avant l'entrée en vigueur de ce nouvel arrêté et que l'exonération en cas de reconversion en équipement d'intérêt collectif ou de service public n'a pas de réelle portée, puisque ces équipements sont toujours exonérés de charges d'urbanisme.

¹⁹ Par exemple, la démolition d'un immeuble de 2.000 m² de bureaux et son remplacement par un immeuble de 5.000 m² de logements donnera lieu au paiement de charges d'urbanisme sur les 3.000 m² supplémentaires, et pas sur les 2.000 m² existants « reconvertis ».

de destination avec travaux de tout ou partie d'un immeuble, au-delà d'un certain seuil :

Destination de l'immeuble / utilisation du terrain ²⁰	Seuil
Bureaux / activités de production de biens immatériels / assemblées parlementaires et missions diplomatiques et consulaires	500 m ²
Parkings à vocation commerciale couverts ou à l'air libre	24 places
Commerces/commerces de gros	2.000 m ²
Hôtels	20 chambres
Logements	1.000 m ²

Lorsque le seuil fixé était déjà atteint ou dépassé au moment de la délivrance du permis d'urbanisme entrant dans le champ d'application de l'article 5, ce dernier prévoit que les charges ne sont dues que sur la superficie de plancher supplémentaire dont le permis d'urbanisme autorise la création²¹. Pour éviter toute équivoque, le préambule de l'arrêté précise que cette disposition est applicable aux permis modificatifs (c'est-à-dire les permis qui modifient un permis délivré précédemment pour la partie du projet autorisé qui n'a pas encore été exécutée), même à ceux modifiant des permis délivrés antérieurement à l'entrée en vigueur de l'arrêté et même si ces permis n'ont, à l'époque, pas été soumis à charges d'urbanisme.

Le préambule de l'arrêté précise que la fixation de seuils au-delà desquels les charges sont obligatoires répond au souci du Gouvernement de prendre en compte les impératifs de faisabilité économique et de ne pas pénaliser les projets de petite taille. Comme déjà signalé ci-dessus, cela ne signifie pas que, jusqu'à ces seuils, les projets ne sont pas susceptibles de se voir imposer des charges d'urbanisme. C'est seulement l'obligation de prévoir pareilles charges qui ne leur est pas applicable. Mais, sauf dans les cas d'exonération de charges listées à l'article 9 de l'arrêté, les autorités délivrantes restent libres d'imposer des charges d'urbanisme à ces « petits » projets, à condition bien sûr de respecter le principe de proportionnalité consacré par l'article 100 du CoBAT.

²⁰ La destination du bien s'entend de « la destination d'un bien non bâti ou d'un ou de plusieurs locaux d'un bien bâti, indiquée dans le permis de bâtir ou d'urbanisme, ou à défaut d'un tel permis ou de précision dans ce permis, l'affectation indiquée dans les plans d'affectation du sol » (art. 98, § 1^{er}, 5^o, du CoBAT). Toutes les destinations visées à l'article 5 de l'arrêté correspondent à des affectations du plan régional d'affectation du sol (à l'exception des parkings, qui n'y sont pas considérés en eux-mêmes comme une affectation) ; ces affectations sont définies dans le glossaire du PRAS.

²¹ Par exemple, si, pour un immeuble de bureaux existant (et régulier) de 3.000 m², un permis est délivré, qui fait passer la superficie de plancher de l'immeuble à 3.400 m², les charges d'urbanisme ne seront dues qu'à concurrence des 400 nouveaux mètres carrés créés.

D. La constitutionnalité du champ d'application

16. Le recours introduit contre l'arrêté dénonçait la création d'une différence de traitement injustifiée entre les projets soumis ou non au régime des charges d'urbanisme. Le Conseil d'État a rejeté le grief, constatant « que le préambule de l'arrêté attaqué indique notamment que le choix de soumettre ou non à charges d'urbanisme certains permis a été fait en ayant égard aux objectifs prioritaires de développement de la Région tels que fixés par le plan régional de développement et le plan régional d'affectation du sol; que parmi ces priorités figure notamment l'attractivité résidentielle de la Région, laquelle implique la mise en place d'une politique renforcée en matière de logements, d'espaces publics et d'équipements d'intérêt collectif » et estimant « qu'il est permis au Gouvernement de poursuivre certains objectifs politiques, ici en relation avec le logement, au travers d'un règlement tel que celui qui est attaqué; qu'en particulier, il lui est permis de favoriser la construction de certains types de logements de préférence à d'autres, et, en conséquence, d'imposer des charges d'urbanisme pour certaines constructions et non pour d'autres, dès lors que cette différence de traitement concourt à mettre en œuvre la conception qu'il se fait de l'intérêt général, et dont, sauf erreur manifeste d'appréciation, il ne répond que devant le Parlement »²².

IV. La valeur des charges d'urbanisme

A. Les principes

17. Pour les charges que les autorités délivrantes ont la faculté d'imposer en-dehors des hypothèses visées par l'arrêté, la valeur est évidemment fixée au cas par cas, dans le respect du principe de proportionnalité imposé par le CoBAT.

²² C.E., 20 avril 2015, n° 230.917, *ASBL Comeos*, p. 8.

Pour les charges obligatoires, le tableau suivant résume les différentes valeurs retenues :

Destination de l'immeuble / utilisation du terrain	Valeur
Bureaux et activités de production de biens immatériels lorsque le rapport plancher/sol est supérieur à celui de la zone (ou de l'immeuble existant si celui-ci dépassait déjà le « P/S » de la zone)	200 EUR/m ²
Bureaux et activités de production de biens immatériels dans les cas non visés à la rubrique précédente / assemblées parlementaires et missions diplomatiques et consulaires / parkings à vocation commerciale/ commerces / commerces de gros	125 EUR/m ²
Hôtels	90 EUR/m ²
Logements (sauf encadrés et conventionnés) dans les terrains affectés en zone d'habitation, zone de mixité, zone d'équipement d'intérêt collectif ou de service public ou en zone d'entreprises en milieu urbain à la suite de la modification du PRAS adoptée le 3 mai 2013	65 EUR/m ²
Logements (sauf encadrés et conventionnés) dans tous les autres cas	50 EUR/m ²

18. Le préambule de l'arrêté explique comment ces valeurs ont été déterminées.

Pour les logements, la référence choisie a été «le coût de réalisation des équipements locaux dont les futurs habitants du quartier seront les principaux utilisateurs et que les pouvoirs publics ont pour mission de mettre à disposition». Le coût moyen de ces équipements par mètre carré de logement créé a été évalué à 65 EUR. Cette valeur a été retenue pour les projets de logement situés sur un terrain nouvellement affecté par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2013 adoptant la modification partielle du PRAS en zone d'habitat, en zone de mixité, en zone d'équipement d'intérêt collectif ou de service public ou en zone d'entreprises en milieu urbain, au motif que l'ouverture au logement crée, dans ces zones, des besoins nouveaux en équipements locaux que les charges d'urbanisme contribueront à satisfaire». Pour tous les autres projets de logements, le Gouvernement a retenu une valeur de 50 EUR, au motif que les zones concernées sont déjà, au moins partiellement, équipées et nécessitent de ce fait moins d'investissements en équipements.

Pour les bureaux, les activités de production de biens immatériels et les assemblées parlementaires, missions diplomatiques et consulaires, l'évaluation s'est faite sur la base des investissements publics relatifs aux transports en commun et aux voiries, au motif que ces infrastructures sont «les plus sollicitées par la fonction administrative et ses usagers». Le coût moyen de ces équipements par mètre carré de fonctions visées a été évalué à 200 EUR, mais, conscient de l'impact qu'une telle charge pourrait avoir sur la nécessaire

rentabilité des projets privés de nouvelles constructions, le Gouvernement a fait le choix de confirmer la valeur de 125 EUR/m² qui avait été fixée par l'arrêté du 12 juin 2003 et de réserver la valeur de 200 EUR/m² aux mètres carrés nouveaux de bureaux et d'activités de production de biens immatériels qui excèdent le rapport plancher/sol de la zone où ils sont développés ou celui de l'immeuble existant et régulier lorsque le rapport plancher/sol de celui-ci est supérieur à celui de la zone.

Pour les fonctions commerciales (commerces, commerces de gros et parkings à vocation commerciale), il a été jugé que l'utilisation des transports en commun et des voiries était similaire à celle des fonctions administratives, et la valeur de la charge a donc été fixée à 125 EUR/m².

Pour les hôtels, bien qu'il s'agisse d'une activité commerciale, il semble aller de soi que l'impact sur les infrastructures de mobilité ne sont pas comparables à celui des autres fonctions commerciales. La valeur de la charge a dès lors été fixée à 90 EUR/m², sans toutefois que le Gouvernement explique comment il a abouti à ce résultat.

B. Les exceptions aux principes

19. L'article 7, § 1^{er}, de l'arrêté prévoit que la valeur des charges d'urbanisme peut être (il s'agit donc d'une faculté laissée à l'appréciation de l'autorité délivrante) réduite d'un tiers lorsque les actes et travaux « chargés » :

- se situent dans le périmètre d'un « contrat de quartier » ;
- portent sur la mise en valeur d'un immeuble classé ou inscrit sur la liste de sauvegarde ;
- bénéficient de l'application de la prescription générale 0.8 ou 0.10 ou de la prescription particulière 4.4 du plan régional d'affectation du sol²³.

Outre ces trois hypothèses précises, l'article 7, § 2, autorise de manière générale l'autorité délivrante, en cas de circonstances exceptionnelles liées à la mise en œuvre du permis ou des charges d'urbanisme, à réduire la valeur de ces charges au-delà d'un tiers.

²³ La prescription 0.8 autorise certains changements de destination d'un immeuble inscrit sur la liste de sauvegarde ou classé pour autant que l'impossibilité de conserver son affectation originelle sans modifier sa conception architecturale ait été démontrée. La prescription 0.10 autorise les rénovations et les transformations ainsi que, dans les limites prévues en zone de forte mixité et en respectant la qualité résidentielle de l'îlot concerné, les réaffectations de bâtiments non destinés au logement, construits avant 1979 et inexploités pendant une période de cinq ans avant l'entrée en vigueur du PRAS (le 24 juin 2001). Ces deux prescriptions générales s'appliquent indépendamment des limites prévues, dans chaque zone du plan, par les prescriptions particulières y relatives. La prescription particulière 4.4, applicable aux zones de forte mixité, autorise la réhabilitation de chancres urbains moyennant la mise en œuvre d'un projet global respectant les exigences minimales et maximales prévues en termes d'affectation.

Ces quatre exceptions à la valeur de principe des charges ne s'appliquent qu'aux charges obligatoires (l'article 7 forme, avec l'article 6, le chapitre IV de l'arrêté, intitulé « valeur des charges d'urbanisme obligatoires »).

20. L'article 8, par contre, s'applique à toutes les charges (il forme, avec l'article 9, le chapitre V, consacré aux hypothèses de « réduction et exonération des charges d'urbanisme »). Il prévoit que, sous certaines conditions, la valeur des charges d'urbanisme imposées est réduite de la valeur des charges déjà acquittées dans le cadre d'un précédent permis d'urbanisme qui a été partiellement ou totalement non exécuté. Les conditions pour bénéficier de cette déduction sont les suivantes :

- il doit s'agir du même immeuble ;
- l'accusé de réception de dossier complet de la nouvelle demande de permis doit avoir été délivré dans les dix ans de la notification du précédent permis.

Cette déduction n'est pas une faculté laissée à l'appréciation de l'autorité délivrante. Si les conditions sont réunies, le demandeur de permis y a droit.

V. La finalité et la nature des charges d'urbanisme

A. Que fait-on des charges d'urbanisme ?

21. Le préambule de l'arrêté précise que « la liste des permis d'urbanisme obligatoirement soumis à charges, l'importance de ces charges et la liste des permis d'urbanisme qui en sont exonérés sont arrêtées en ayant égard aux objectifs prioritaires de développement de la Région tels que fixés par le plan régional de développement et le plan régional d'affectation du sol ; que parmi ces priorités figure notamment l'attractivité résidentielle de la Région, laquelle implique la mise en place d'une politique renforcée en matière de logements, d'espaces publics et d'équipements d'intérêt collectif ».

22. Dans ce contexte, l'article 3 de l'arrêté prévoit que les charges d'urbanisme consistent, en principe, en la réalisation, la transformation ou la rénovation :

- d'espaces, équipements et bâtiments publics, de voiries et d'espaces verts ;
- de logements encadrés et conventionnés, cette hypothèse étant prioritaire dans le cadre de la délivrance de permis d'urbanisme relatifs à des projets de logements. Le préambule de l'arrêté indique que ce choix s'explique par le fait « que l'augmentation de l'offre de logements accessibles aux ménages à faibles et moyens revenus est considérée comme une priorité régionale ; que le besoin premier est de loger les nouveaux habitants de la Région,

et ensuite de leur procurer les équipements d'intérêt collectif indispensables».

Certaines des instances appelées à se prononcer sur l'avant-projet d'arrêté ont jugé paradoxal que la charge jugée prioritaire dans les projets de logements consiste à créer des logements encadrés et conventionnés, alors que la décision de « charger » les logements repose sur le constat que la création de ceux-ci augmente les besoins de la collectivité en équipements de proximité.

Dans le préambule de l'arrêté, le Gouvernement a répondu comme suit à cette remarque : « qu'il n'est pas contradictoire, d'une part, d'exposer que le montant des charges d'urbanisme imposées aux projets de logements est calculé en fonction du coût des équipements locaux qui doivent être mis à la disposition des nouveaux habitants et, d'autre part, de prévoir que les charges d'urbanisme imposées dans le cadre de ces projets de logements portent prioritairement sur la création de logements encadrés ou conventionnés et non sur la création des équipements locaux ; qu'en effet, si les pouvoirs publics ont pour mission de mettre les équipements locaux à la disposition des habitants, ils ont aussi pour mission de veiller à ce que ces habitants puissent se loger à des prix abordables ; que le régime des charges d'urbanisme permet de faire contribuer les bénéficiaires de permis d'urbanisme à la satisfaction de ces besoins d'intérêt général ; que, dans cette logique, il paraît plus efficace d'imposer prioritairement au bénéficiaire d'un permis d'urbanisme portant sur la création de logements de faire, d'une partie de ces logements, du logement encadré ou conventionné, ce qui permet d'en disposer plus rapidement, et de laisser prioritairement aux autorités le soin de réaliser les équipements dont auront besoin les nouveaux habitants ».

23. L'article 4, quant à lui, prévoit qu'il est possible pour l'autorité délivrant le permis de s'écarter du principe d'acquittement des charges en nature et d'imposer au bénéficiaire du permis de verser une somme d'argent correspondant à la valeur des charges, cette somme étant évidemment destinée aux mêmes usages que ceux listés à l'article 3. Mais, même dans ce cas, les charges liées aux projets de logements doivent prioritairement être affectées à la réalisation de logements encadrés ou conventionnés.

Lorsqu'elle impose l'acquittement des charges en numéraire, l'autorité délivrante doit indiquer, dans le permis, à la réalisation de quels actes et travaux les sommes ainsi versées seront affectées. Nouveauté par rapport aux arrêtés précédents : le texte actuel autorise l'autorité à affecter le produit des charges d'urbanisme générées par plusieurs projets à la réalisation de mêmes actes et travaux lorsque les coûts de ceux-ci le justifient.

24. Arrivés à ce stade de l'exposé, où l'on sait enfin à quoi doivent servir les charges, il convient de poser les deux questions les plus intéressantes suscitées par le régime des charges d'urbanisme. Premièrement, les charges d'urbanisme sont-elles un impôt ou une redevance ? Deuxièmement, ces charges

sont-elles équivalentes au coût qu'elles représentent pour le bénéficiaire du permis ou au bénéfice qu'en retire la collectivité ?

B. Les charges d'urbanisme : impôt ou redevance ?

25. Dans son arrêt d'annulation des arrêtés de 2003, le Conseil d'État avait considéré « que l'imposition de charges "en numéraire" peut être considérée comme une rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution ; qu'elle n'est en ce cas légale qu'à la condition que le montant perçu soit en relation avec la prestation fournie, c'est-à-dire avec le coût des travaux qui pourraient être imposés à titre de charges d'urbanisme » et « qu'ainsi compris, les articles 86 et 97 de l'ordonnance [actuels articles 100 et 112 du CoBAT] ne concernent pas des "impôts" au sens des articles 170 et 172 de la Constitution »²⁴.

26. Dans l'arrêt qui a rejeté le recours introduit contre le nouvel arrêté, le Conseil d'État a cette fois été plus précis. Il a jugé « que les charges d'urbanisme prévues, dans le prolongement de l'article 100 du CoBAT, [par les articles 3 et 4 de l'arrêté] consistent d'abord en actes et travaux immobiliers qui portent sur l'aménagement du domaine public aux abords de la construction autorisée par le permis qui les impose, ou qui concourent, par la réalisation de logements à proximité de cette construction, à la mise en œuvre de la politique de logement que la Région entend mener [...] » et « qu'au lieu de les faire exécuter directement par le titulaire du permis d'urbanisme, l'autorité délivrante peut imposer à celui-ci, toujours à titre de charge d'urbanisme, le versement d'une somme d'argent destinée à la réalisation des mêmes travaux ; que cette somme libère alors le titulaire de permis de l'obligation d'exécuter en nature les charges d'urbanisme et en constitue la contrepartie ; qu'elle s'analyse, constitutionnellement, en une rétribution exigée au profit de l'autorité délivrante dans un cas formellement prévu par une règle législative – l'article 100 du CoBAT –, en une des exceptions qu'autorise expressément l'article 173 de la Constitution à la règle établie par le même article, selon laquelle aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'État, de la communauté, de la région, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune »²⁵.

Le Conseil d'État a donc, par deux fois, clairement jugé que les charges d'urbanisme sont une redevance, et non un impôt.

C. Les charges d'urbanisme : coût ou bénéfice ?

27. Les charges doivent-elles être appréhendées comme un coût pour le bénéficiaire du permis ou comme un bénéfice pour la collectivité ? Si la diffé-

²⁴ C.E., 3 décembre 1997, n° 69.975, *Confédération nationale de la construction*, p. 13.

²⁵ C.E., 20 avril 2015, n° 230.917, *ASBL Comeos*, p. 19.

rence entre ces deux conceptions ne saute pas immédiatement aux yeux, elle n'en est pas moins réelle et fondamentale. L'exemple le plus simple pour la comprendre est celui d'un projet de logements (ni encadrés ni conventionnés) de plus de 1.000 m² dans lequel l'autorité, après avoir calculé la valeur des charges d'urbanisme à imposer, décide d'exiger du bénéficiaire du permis qu'il intègre dans son projet, pour cette valeur, des logements conventionnés, sans aller jusqu'à exiger que ces logements lui soient ensuite cédés. Dans pareil cas, que faut-il prendre en compte pour évaluer les actes et travaux à réaliser et s'assurer qu'ils correspondent bien à la valeur de la charge qui a été calculée conformément à l'arrêté? Est-ce le manque à gagner que représente, pour le bénéficiaire du permis, le fait de ne pas pouvoir commercialiser les logements conventionnés au prix du marché? Ou est-ce le fait que le parc de logements conventionnés se trouve augmenté sans que les opérateurs immobiliers publics aient eu à déboursier un euro pour ce faire?

28. Inter-Environnement Bruxelles (IEB) et l'Atelier de recherche et d'action urbaines (ARAU) défendent la première interprétation dans le cadre du recours en annulation qu'ils ont introduit au Conseil d'État contre un permis d'urbanisme qui impose la réalisation de logements conventionnés dans un projet d'hôtel et de logements, comme l'explique IEB sur son site Internet²⁶: «Le problème soulevé par le recours d'IEB et de l'ARAU est que le permis ne prévoit pas de transfert de propriété des 9 appartements aux pouvoirs publics. En d'autres termes, le demandeur reste propriétaire des logements et jouira donc des revenus qu'ils généreront. Or, la véritable charge d'urbanisme supportée par le promoteur est le coût économique constitué par la perte de revenus provoquée par le fait que le promoteur ne pourra vendre ou louer ses logements au prix du marché mais bien aux conditions du logement conventionné [...]. Tel quel, ce permis constitue donc un beau cadeau au demandeur...».

29. Notre analyse du système – tel que le CoBAT le fonde et que l'arrêté du 26 septembre 2013 l'exécute – nous conduit à retenir la deuxième interprétation, centrée non sur le bénéficiaire du permis, mais sur les pouvoirs publics.

La raison de cette divergence de vues tient au fait que les associations font une analyse *de lege ferenda* de l'arrêté, et pas *de lege lata*. En effet, l'ARAU sur son site Internet, affirme que l'arrêté constituerait la « mise en place d'un pis-aller à un système de captation des plus-values » réalisées, grâce aux permis d'urbanisme, par les propriétaires des terrains concernés²⁷. Si certains

²⁶ www.ieb.be/Gesu-les-raisons-du-recours.

²⁷ «Les charges d'urbanisme au secours de la production de logements sociaux? Analyse de l'(in) efficacité du système», Analyse du vendredi 4 décembre 2015, disponible sur www.arau.org, où l'ARAU explique, en page 2, la genèse du nouvel arrêté notamment par le fait qu'il fallait mettre en place un système de captation des plus-values engendrées par la modification du PRAS, dit PRAS "démographique". En ouvrant au logement des zones jusqu'alors réservées aux activités productives, le PRAS "démographique" offrait en effet la possibilité aux propriétaires de terrains dans ces zones

acteurs, dont IEB et l'ARAU, appellent de leur vœux la mise en place d'un tel mécanisme de captation d'une partie des plus-values immobilières, on ne peut toutefois que constater que ni le CoBAT ni l'arrêté du 26 septembre 2013 n'ont formellement entendu s'inscrire dans cette voie :

- le CoBAT contient des dispositions relatives à l'indemnisation des moins-values causées par les plans d'affectation du sol, mais ne prévoit rien en termes de captation des plus-values générées par ces mêmes plans et/ou par la délivrance des permis ;
- le préambule de l'arrêté expose explicitement que les différentes valeurs des charges d'urbanisme obligatoires ont été déterminées en prenant en compte le coût moyen que représente, pour la collectivité, la création d'un mètre carré de superficie de plancher de chacune des fonctions obligatoirement « chargées ». Nulle part la plus-value faite par le bénéficiaire du permis n'est évoquée.

Un système tel que celui que les associations réclament est évidemment juridiquement concevable, mais ce n'est pas celui que la Région bruxelloise a entendu mettre en place, dans la droite ligne de la philosophie originelle du système créé par la loi organique du 29 mars 1962 pour les permis de lotir, et qu'elle a élargi aux permis d'urbanisme : l'autorité publique ne se focalise pas sur les bénéfices réalisés par les propriétaires, mais sur la non-répercussion des externalités des projets immobiliers sur les finances publiques.

30. La nature fiscale des charges d'urbanisme, qui sont donc des redevances, comme l'a jugé par deux fois le Conseil d'État (voy. *supra*), nous paraît renforcer cette interprétation. Pour rappel, la notion de redevance suppose un rapport de proportionnalité avec un service rendu au débiteur de celle-ci. Pour que la conception des charges d'urbanisme défendue par IEB et l'ARAU entre dans ce cadre, il faudrait, nous semble-t-il, nécessairement considérer que le service rendu au bénéficiaire du permis, que la captation d'une partie de sa plus-value rémunère, est cette plus-value elle-même, sans quoi il n'est pas possible d'évaluer la proportionnalité de la redevance. Il paraît évident que la finalité du régime des permis d'urbanisme n'est pas d'influencer la valorisation du foncier mais de s'assurer que les développements immobiliers se réalisent dans le respect du bon aménagement des lieux. Une charge d'urbanisme – captation de plus-value – ne serait, dès lors, pas une redevance, mais un véritable impôt. Or, le cadre légal posé par le CoBAT ne répond pas aux exigences requises pour qu'un tel impôt puisse être levé. L'interprétation du régime des charges que défendent IEB et l'ARAU va donc à l'encontre du prescrit légal, contrairement à celle qui consiste à apprécier la valeur des

de réaliser de confortables plus-values. Il était donc nécessaire de mettre en place un mécanisme de captation de celles-ci. Ce mécanisme en tant que tel n'a pas vu le jour mais il a été "intégré", en quelque sorte, dans l'arrêté "charges d'urbanisme" sous la forme de charges sur le logement plus élevées dans ces zones ».

charges à l'aune des dépenses qu'elles permettent aux autorités publiques de ne pas consentir.

31. Dans ce contexte, si l'on reprend l'exemple du projet de logements de plus de 1.000 m² dans lequel le bénéficiaire doit, au titre des charges d'urbanisme, réaliser un certain nombre de logements conventionnés, la valeur à prendre en compte, ce n'est pas celle du manque à gagner que représentent ces logements conventionnés pour le bénéficiaire du permis, mais celle de leur mise sur le marché sans que les autorités publiques aient eu, pour ce faire, à déboursier un euro. Que les logements deviennent la propriété d'un opérateur immobilier public ou restent celle d'un opérateur privé n'a pas d'importance; ce qui compte, c'est qu'ils soient loués ou vendus à des personnes qui répondent aux conditions prévues.

VI. Les rôles respectifs de l'autorité délivrante et du demandeur

32. Avant l'entrée en vigueur de l'arrêté du 26 septembre 2013, les charges d'urbanisme étaient imposées au bénéficiaire du permis par l'autorité délivrante au moment de la délivrance du permis. À défaut pour la législation et la réglementation en vigueur de prévoir cette possibilité, le demandeur de permis ne pouvait pas intégrer anticipativement à son projet une proposition d'actes et travaux à lui imposer en tant que charges d'urbanisme.

33. L'article 10, § 1^{er}, du nouvel arrêté a comblé cette lacune. Désormais, le demandeur est autorisé à intégrer pareille proposition à son dossier de demande. Il est simplement exigé de lui qu'il identifie clairement, dans les documents de sa demande (en ce compris les plans), ce qu'il propose de réaliser au titre des charges d'urbanisme. Cette nouvelle disposition se clôture en rappelant que cette faculté de proposition offerte au demandeur ne remet pas en cause le principe selon lequel l'autorité délivrante reste en définitive seul juge. La proposition que lui fait le demandeur ne la lie pas.

34. Ce principe connaît néanmoins une exception, à laquelle est consacré le § 2 de l'article 10. Cette exception concerne les projets de logements qui sont obligatoirement soumis aux charges d'urbanisme. Dans le but d'inciter – et non pas de contraindre – les constructeurs de logements à intégrer dans leurs projets des logements encadrés et conventionnés, l'arrêté prévoit que, si dans le cadre de la faculté de proposition que leur offre l'article 10, § 1^{er}, ils proposent de réaliser 15 % de logements encadrés ou conventionnés, l'autorité est tenue d'accepter cette proposition, même si la valeur de ces charges est inférieure à celle calculée conformément aux articles 6 et 7. L'arrêté précise

que le bénéficiaire du permis doit alors proposer ces logements en priorité aux opérateurs immobiliers publics pendant un an à dater de la délivrance du permis. Si les opérateurs immobiliers publics ne se manifestent pas pour acquérir lesdits logements, il appartiendra au bénéficiaire du permis d'assurer lui-même leur mise en vente ou en location dans le respect des conditions d'accès imposées par la réglementation applicable.

Dans le préambule de l'arrêté, le Gouvernement a justifié la création de ce régime particulier par le fait qu'il « paraît susceptible d'encourager les demandeurs à engager, dès l'élaboration de leurs projets, une réflexion plus approfondie sur l'intégration de ceux-ci à leur environnement, et plus particulièrement sur l'intégration de logements accessibles aux personnes à faibles et moyens revenus, et permettra par ailleurs de soumettre la question des charges d'urbanisme aux mesures particulières de publicité ».

35. S'agissant des rôles respectifs de l'autorité délivrante et du demandeur de permis, soulignons également, comme l'a clairement rappelé le Conseil d'État dans son arrêt de rejet du recours en annulation de l'arrêté du 26 septembre 2013, « que l'arrêté attaqué est étranger à la législation sur les marchés publics et n'a ni pour objet ni pour effet de l'écarter ; qu'il a pour objet de mettre en œuvre un principe inscrit dans le Code ; qu'à supposer que la réalisation de certaines charges d'urbanisme nécessite la passation d'un marché public, la procédure de passation de celui-ci devra être respectée ».²⁸

VII. Délai de réalisation des charges

36. L'article 11 de l'arrêté cadre le délai dans lequel le bénéficiaire du permis d'urbanisme assorti de charges d'urbanisme en nature doit exécuter les actes et travaux imposés à ce titre. Les obligations qu'impose cet article ne trouvent à s'appliquer que si le permis d'urbanisme n'a pas lui-même réglé la question. Ce régime supplétif prévoit que :

- si les actes et travaux à réaliser au titre des charges sont compris dans le permis qui les génère, ceux-ci doivent avoir commencé avant l'achèvement des travaux autorisés par le permis ;
- si les actes et travaux à réaliser au titre des charges nécessitent l'obtention d'un permis d'urbanisme distinct, la demande de permis qui les concerne doit être introduite dans l'année qui suit la délivrance du permis qui génère les charges.

Moyennant l'introduction d'une demande motivée auprès de l'autorité délivrante au plus tard deux mois avant l'échéance, les délais prévus par le

²⁸ C.E., 20 avril 2015, n° 230.917, *ASBL Comeos*, p. 15.

permis ou, à défaut, par l'article 11 peuvent être revus. Des circonstances imprévues ou exceptionnelles ayant causé un retard de mise en œuvre peuvent ainsi être prises en considération par l'autorité délivrante. Il ne s'agit donc pas d'un droit offert au bénéficiaire du permis; il appartient à celui-ci de s'expliquer quant aux circonstances qui justifient le non-respect du délai initialement imposé.

37. Si l'article 11 ne dit rien des charges acquittées en numéraire, c'est parce que le délai de mise en œuvre de celles-ci est déjà suffisamment encadré par l'article 101 du CoBAT, qui consacre les hypothèses de péremption des permis d'urbanisme. Il y est notamment prévu que, si des charges d'urbanisme lui ont été imposées, le bénéficiaire du permis doit les mettre en œuvre dans les deux années de la délivrance du permis (délai prolongeable une fois d'une année, sur simple demande, et éventuellement prorogeable ensuite annuellement lorsqu'un cas de force majeure le justifie).

Les bénéficiaires de permis «chargés en numéraire» disposent ainsi au minimum d'un délai de deux ans pour payer le montant exigé. La pratique mise en place par certaines communes qui consiste à avertir le demandeur de permis que le permis lui a été délivré, mais qu'il ne lui sera notifié qu'après paiement des charges d'urbanisme viole donc l'article 101 du Code.

38. La nouveauté apportée par l'arrêté du 26 septembre 2013 en termes de délai de mise en œuvre des charges tient au fait que, désormais, les autorités qui perçoivent le produit des charges en numéraire sont, elles aussi, astreintes à un délai pour réaliser les actes et travaux auxquels les montants versés doivent être affectés.

L'article 12 de l'arrêté prévoit que les actes et travaux doivent avoir commencé de manière significative dans les six ans à dater du versement de l'intégralité de la somme due au titre des charges. À défaut, la partie de la somme qui n'a pas encore été utilisée doit être remboursée au titulaire du permis.

Ces dispositions visent à inciter, d'une part, l'autorité à réaliser ce qui a été prévu, sous peine d'en perdre le financement, et, d'autre part, le titulaire du permis à verser au plus vite l'intégralité de la somme due, puisque c'est seulement à partir de ce moment qu'il peut espérer en récupérer tout ou partie en cas d'inaction de l'autorité.

Deux tempéraments à ce délai de six ans sont prévus :

- d'une part, l'autorité peut décider de notifier au titulaire du permis la réaffectation de tout ou partie de la somme à d'autres actes et travaux à effectuer à proximité du projet qui génère les charges. Dans ce cas, le délai de réalisation de la partie réaffectée est prolongé de deux ans. Cette prolongation ne peut intervenir qu'une seule fois;
- d'autre part, si un cas de force majeure survient, le délai de mise en œuvre est suspendu entre la date d'envoi de la notification de celui-ci au(x)

bénéficiaire(s) du permis (le point de départ nécessite donc une démarche expresse de l'autorité concernée) et le moment où le cas de force majeure prend fin (la clôture de la période de suspension est donc, elle, automatique et n'est donc pas laissée à l'appréciation de l'autorité).

VIII. Garanties de mise en œuvre

39. Le dernier chapitre de l'arrêté est consacré à la garantie financière qui assure la bonne réalisation des charges en nature par le bénéficiaire du permis.

L'article 13 fixe les principes généraux :

- le bénéficiaire du permis doit constituer la garantie avant l'ouverture du chantier autorisé par le permis qui impose les charges ;
- la garantie doit couvrir l'intégralité de la valeur des charges, sauf si le bénéficiaire démontre que sa situation financière ne lui permet pas d'assumer cette obligation. Dans cette hypothèse, l'autorité peut fixer un montant de garantie plus bas, sans pouvoir descendre en-dessous de la moitié de la valeur des charges d'urbanisme à garantir ;
- la garantie est libérée au fur et à mesure de la réalisation des charges, à concurrence de ce qui a déjà été réalisé, jusqu'à atteindre 60 % de la valeur garantie. Les 40 % restants ne sont libérés qu'à la réception provisoire des actes et travaux réalisés au titre des charges.

L'article 14 prévoit qu'en cas de cession du permis, le cédant reste tenu de garantir l'exécution des charges tant que le cessionnaire n'a pas à son tour fourni la garantie requise.

L'article 15 prévoit trois hypothèses dans lesquelles la garantie est acquise – de plein droit – à l'autorité délivrante à concurrence de la partie des charges qui n'a pas encore été exécutée :

- lorsque le titulaire du permis ne respecte pas le délai de réalisation des charges prévu par le permis ou, à défaut, par l'article 11 de l'arrêté ;
- lorsque le titulaire du permis laisse celui-ci se périmer après l'avoir mis partiellement en œuvre ;
- lorsque les charges nécessitent l'obtention d'un permis d'urbanisme distinct et que ce permis :
 - soit a été définitivement refusé (c'est-à-dire n'est plus susceptible de faire l'objet de recours administratifs prévus par le CoBAT) ;
 - soit s'est périqué après avoir été mis en œuvre partiellement.

A contrario du précédent, l'article 16 précise que la garantie financière n'est entièrement libérée en cas de non-réalisation des charges d'urbanisme que si le permis qui a généré celles-ci se périme sans avoir été mis en œuvre.

Conclusion

40. L'arrêté du Gouvernement du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance du permis d'urbanisme est entré en vigueur le 14 décembre 2013, soit il y a deux ans à peine. Pour la première fois de son histoire, la Région bruxelloise a entendu faire entrer dans le cadre de ces charges les projets de logements. Les premiers projets qui ont été autorisés en application de ce nouveau régime commencent seulement à se matérialiser. Il est dès lors sans doute encore trop tôt pour tirer des enseignements quant à l'impact de ce nouveau texte, singulièrement sur la production régionale de logements.

Mais, sur le plan juridique, on peut déjà se réjouir du fait que, pour la première fois de son histoire également, la Région bruxelloise dispose, grâce au CoBAT et à l'arrêté du 26 septembre 2013, d'un arsenal juridique complet et stable (puisque n'étant plus susceptible d'être annulé) qui encadre le régime des charges d'urbanisme.

Imposer la mixité sociale ? Réflexion autour de la charge d'urbanisme « logement » en Région bruxelloise

Nicolas BERNARD

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Marie DIDIER

Juriste

I. La question (incontournable) de la mixité sociale

A. Mixité sociale « descendante » ou « ascendante »

La question (de la dissémination) du logement accessible financièrement soulève inévitablement celle de la mixité sociale. À cet égard, Bruxelles offre un terrain d'étude privilégié. C'est que l'impératif de mixité sociale s'exacerbe encore dans une ville-région comme Bruxelles, marquée à la fois par un exode ininterrompu de sa classe moyenne¹ et (ceci expliquant cela – en partie à tout le moins) une paupérisation inquiétante de ses habitants. En tous cas, faire ville et assurer la cohésion sociale apparaît plus qu'urgent aujourd'hui si l'on entend juguler la dualisation croissante de la population bruxelloise.

Classiquement, fabriquer de la mixité sociale peut emprunter deux voies : installer des personnes aisées dans des quartiers défavorisés (mixité que l'on peut qualifier de « descendante »²) ou, en sens inverse, implanter des ménages à revenus modestes dans des quartiers plus cossus (mixité « ascendante »³). Les réglementations bruxelloises prises dans le domaine de la

¹ Pour une définition et une objectivation (quantitative notamment) de cette classe moyenne, voy. M. VERDONCK *et al.*, « Évolutions, caractéristiques et attentes de la classe moyenne bruxelloise », *Cahiers de l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse (IBSA)*, décembre 2012, n° 3.

² Sans que soit attachée à ce vocable nulle connotation péjorative (ou laudative d'ailleurs).

³ *Ibid.*

mixité sociale empruntent l'une ou l'autre de ces voies, dans des proportions inégales cependant. En tous cas, elles visent aussi bien la sphère de l'acquisitif que du locatif; et, au sein de ce dernier secteur, elles concernent tant le parc privé que l'habitat social. Le spectre normatif est passablement large, on le voit, signe de l'intérêt que cette question a toujours suscitée auprès du législateur à Bruxelles.

B. Un déséquilibre entre les mesures en présence

1. Constat

Les mesures encourageant la mixité sociale descendante (implantation de personnes aisées dans des quartiers défavorisés) sont pléthoriques à Bruxelles. On peut citer à cet égard la vente de logements à prix réduit par Citydev/S.D.R.B. (au sein obligatoirement de sites «où un déficit d'investissement résidentiel est avéré»⁴), l'octroi de prêts hypothécaires à taux diminué par le Fonds du logement (nulle zone d'éligibilité n'est établie ici mais les plafonds de valeur vénale du bien cantonnent *de facto* les acquéreurs à certains périmètres)⁵, l'abattement du droit d'enregistrement⁶ (majoré lorsque le bien est sis dans «l'espace de développement renforcé du logement et de la rénovation»⁷) ou encore la prime à la rénovation (revalorisée quand pareillement l'habitation est localisée en E.D.R.L.R.)⁸. Il faut également convoquer

⁴ Art. 20, § 2, al. 2, de l'ordonnance du 20 mai 1999 relative à la Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 29 juillet 1999. Cf. également l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif à l'exercice des missions de rénovation urbaine de la Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 24 octobre 2013, ainsi que, dans une moindre mesure, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 1^{er} juin 2006 relatif à l'octroi de subsides pour la mission de rénovation urbaine de la Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 5 juillet 2006.

⁵ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008 relatif à l'utilisation par le Fonds de la Région de Bruxelles-Capitale des capitaux provenant du fonds B2 pour ses crédits hypothécaires, *M.B.*, 10 juin 2008.

⁶ Art. 2 de l'ordonnance du 20 décembre 2002 modifiant le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, *M.B.*, 31 décembre 2002. Cf. également art. 46bis, al. 4, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe (Région de Bruxelles-Capitale).

⁷ Espace délimité par le Plan régional de développement porté par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 septembre 2002, *M.B.*, 15 octobre 2012 (voy. surtout le plan n° 3 annexé à cet arrêté); on se référera également à l'article 17, alinéa 2, 3°, du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (ci-après CoBAT). La vocation de cette zone est de concentrer sur les territoires les plus déclassés les actions de réhabilitation urbaine menées par les autorités, plutôt que de les disperser; on en escompte un «effet levier» censé aboutir à une véritable requalification de l'espace public.

⁸ Et cette localisation du bien en E.D.R.L.R. (ou en périmètre de contrat de quartier) a pour effet non seulement d'augmenter le taux de l'aide pour les ménages dont les revenus se situent entre 30.000 et 60.000 EUR (pour les ménages gagnant moins que 30.000 EUR, rien ne change) mais aussi de rendre éligibles à cette prime les ménages dont les revenus excèdent 60.000 EUR. Voy. art. 10, § 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 octobre 2007 relatif à l'octroi de primes à la rénovation de l'habitat, *M.B.*, 23 octobre 2007.

ici l'expérience des contrats de quartier : les communes, schématiquement⁹, reçoivent des subsides de la part, entre autres, de la Région pour acquérir des biens immeubles dans des quartiers dégradés en vue de les mettre ensuite à disposition d'investisseurs généralement privés – et à des tarifs avantageux – chargés d'y édifier notamment du logement « conventionné »¹⁰. De même, requièrent d'être mentionnés les mécanismes fiscaux de réduction d'impôt pour les dépenses de rénovation afférentes à un logement situé dans une « zone d'action positive des grandes villes »¹¹, et de gel du revenu cadastral pendant cinq ans en cas de travaux engagés sur une habitation sise dans le même périmètre¹². Et, comme (seule) mesure ressortissant au domaine de la location – sociale, l'ouverture des sociétés de logement social à un public modéré et moyen mérite l'attention¹³.

Qu'en est-il maintenant des mesures qui, en sens inverse, visent à faire venir des ménages à revenus modestes dans les quartiers plus cossus ? Force est de constater qu'elles sont (nettement) moins nombreuses, ce qui constitue déjà un enseignement en soi. Deux dispositifs (seulement) dominent. On songe au premier chef au logement social : réservé aux plus défavorisés, il peut néanmoins être vecteur de mixité sociale ascendante s'il est correctement disséminé au sein du tissu urbain (plutôt que de se regrouper dans certaines zones vouées, de ce fait, à devenir des « poches » de précarité). C'est précisément l'objectif que poursuit l'arrêté du 26 septembre 2013, examiné ci-après.

Cet office de dé-concentration et de dispersion du logement abordable financièrement, un organisme comme l'agence immobilière sociale (A.I.S.) en a précisément fait sa vocation, puisque celle-ci s'attache à prendre en gestion des logements appartenant à des particuliers (et situés ici et là dans la ville)¹⁴.

⁹ Voy. pour le détail, art. 2, § 2, 1^o, et § 3, de l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine, *M.B.*, 3 février 2010, ainsi que les articles 4 et 12 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2010 portant exécution de l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine, *M.B.*, 15 juillet 2010.

¹⁰ Ce type d'habitation est accessible aux ménages dont les revenus peuvent dépasser les 50.000 EUR (52.358,75 EUR très exactement, majorés de 5083,11 EUR pour la première personne à charge et de 2.452,11 EUR pour chaque personne à charge supplémentaire); par surcroît, il ne sera toutefois tenu compte, pour la détermination de ce revenu, *que de la moitié* du revenu imposable globalement du conjoint ou du cohabitant qui a le revenu imposable le moins élevé. Cf. art. 35, 1^o, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2010.

¹¹ Attendu qu'une telle zone d'action positive « est une commune ou une partie délimitée d'une commune où l'habitat et le cadre de vie doivent être améliorés par des mesures spécifiques » (art. 145/25, al. 2, du Code des impôts sur les revenus). Voy. également l'arrêté royal du 4 juin 2003 déterminant les zones d'action positive des grandes villes en exécution de l'article 145/25, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus 1992, *M.B.*, 20 juin 2003.

¹² Art. 494, § 6, al. 1^{er}, 1^{er} tiret, du Code des impôts sur les revenus.

¹³ Art. 67, 9^o, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement, tel qu'introduit par l'ordonnance du 11 juillet 2013, *M.B.*, 18 juillet 2013, *err.* 26 juillet 2013.

¹⁴ Voy., pour la Région bruxelloise, les articles 88 et s. du Code bruxellois du logement, ainsi que l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 organisant les agences immobilières sociales, *M.B.*, 28 mars 2008; pour la Région wallonne, les articles 193 et s. du Code wallon du logement et de l'habitat durable et les articles 6 à 11 de l'arrêté du Gouver-

Ces A.I.S. s'articulent autour d'un principe fondateur : à la double condition de remettre le bien en état à la fin du bail et d'assurer au propriétaire le paiement régulier du loyer (indépendamment des éventuels vides locatifs), elles reçoivent des propriétaires entière liberté pour gérer le logement et, ainsi, le mettre à disposition de personnes à revenus modestes, à qui elles assurent par ailleurs un accompagnement social. En échange de la double garantie précitée¹⁵, le propriétaire consent à ne toucher qu'un loyer réduit. Subsidiées par les pouvoirs publics régionaux, ces agences immobilières d'un type particulier assument, on le voit, un rôle crucial d'intermédiation entre propriétaires et preneurs à revenus modestes et, pour notre propos, ont le grand avantage de « diluer » et « fondre » leur public cible à l'intérieur même du tissu urbain¹⁶.

2. Justification

a) Retenir/faire venir la classe moyenne...

Comment expliquer cette sorte de primat accordé par la Région de Bruxelles-Capitale à la mixité sociale descendante (en termes d'investissement normatif à tout le moins)? D'abord, par un besoin – criant – de classe moyenne. La Région bruxelloise connaît cette particularité d'à la fois accueillir une population plus précarisée que la moyenne nationale¹⁷ et de connaître des prix de vente des logements nettement *supérieurs* aux stan-

nement wallon du 12 décembre 2013 relatif aux organismes de logement à finalité sociale, *M.B.*, 30 décembre 2013; enfin, en Flandre, les articles 56 et s. du Code flamand du logement ainsi que l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 juillet 2012 fixant les conditions d'agrément et de subvention des offices de location sociale, *M.B.*, 7 septembre 2012.

¹⁵ Jointe aux tracas quotidiens que toute mise en location implique et que s'épargne également le propriétaire.

¹⁶ Sur les A.I.S. en général, voy. C. MOULIN, «La durée du contrat de bail en agence immobilière sociale», in N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation. Quel(s) levier(s) pour les Régions?*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 81 et s.; N. BERNARD, «L'obligation de relogement, pour les agences immobilières sociales aussi», note sous J.P. Ixelles, 15 mai 2012, *Jurim Pratique*, 2012/2, pp. 234 et s.; P. DENIS, «Contribution du secteur associatif (et, notamment, des agences immobilières sociales) à la lutte contre les logements vides et à la réhabilitation du bâti», in N. BERNARD (dir.), *La lutte contre la vacance immobilière (à Bruxelles et ailleurs): constats et bonnes pratiques*, Bruxelles, la Charte, 2011, pp. 119 et s.; N. BERNARD, «Les agences immobilières sociales en Région wallonne: entre consolidation et redéploiement», *Échos log.*, 2010, n°s 3-4, pp. 38 et s.; P. JADOUL et N. BERNARD, «Les acteurs locaux de la politique du logement: aspects individuels. Règles relatives à l'attribution de logements, nature de la relation juridique nouée, droits et obligations des parties», *Revue de droit communal*, 2000, pp. 37 et s.; N. BERNARD et D. MAILLARD, «Agences immobilières sociales: la troisième voie du logement?», *J.T.*, 1999, pp. 145 et s.; ainsi que I. DURANT, «Du (re)nouveau en ce qui concerne les agences immobilières sociales (A.I.S.)», *Act. jur. baux*, 1998, pp. 98 et s.

¹⁷ Le «revenu moyen imposable» de Bruxelles est ainsi inférieur de 21% à la moyenne nationale (source: SPF Économie).

dards du pays¹⁸! Résultat: l'accès à la propriété s'avère (plus que) malaisé à Bruxelles. Raison pour laquelle la majorité des mesures étudiées (en matière de mixité « descendante ») émergent au registre acquisitif.

Très concrètement, le coût de l'immobilier (significativement plus élevé à Bruxelles qu'en périphérie), provoque le départ de nombre de jeunes ménages, désireux d'agrandir leur espace de vie avec l'arrivée des enfants et/ou la stabilisation de la vie professionnelle; malheureusement, cet exode ne se dément pas au fil des années¹⁹. Or, compter un grand nombre de « revenus moyens » est crucial pour la Région bruxelloise, qui doit bien trouver le moyen de financer les mesures sociales à destination d'une population (nettement) moins fortunée que la moyenne nationale; il y a donc de son assiette fiscale comme de son équilibre budgétaire général.

Aussi, les autorités conçoivent souvent leurs politiques en ayant à l'esprit les ménages à revenus plus ou moins confortables (et spécifiquement jeunes, à l'occasion), qu'elles s'emploient sinon à faire (re)venir à Bruxelles, à tout le moins à les y retenir. Mais cette entreprise resterait incomplète si les instances régionales n'en profitaient pas pour les inviter à s'installer dans des quartiers à réhabiliter. L'impact est double: les propriétaires contribuent, par leur implantation au sein de ces zones quelque peu disqualifiées, au relèvement de ces dernières.

Pour autant, les instances régionales ne réservent pas (à proprement parler) le bénéfice des aides publiques à ce public-là; ils veillent cependant à ne point les en exclure. Comment? Tout simplement, en ne fixant aucune condition de revenus (abattement sur le droit d'enregistrement par exemple) ou, lorsqu'il en existe une, en plaçant le seuil à une hauteur suffisamment élevée pour englober la classe dite « moyenne » (Citydev et, dans une moindre mesure, les prêts du Fonds du logement destinés aux individus de 35 ans ou moins).

b) ... par l'accès à la propriété essentiellement

Pour l'essentiel, c'est la propriété qui est susceptible de retenir ou faire revenir la classe moyenne à Bruxelles, et beaucoup moins la location. Cette inclination, du reste, est largement partagée dans le pays (la fameuse « brique dans le ventre » des Belges...). Il ne relève donc nullement du hasard si, toutes tendances politiques confondues, les gouvernements successifs – tant au sein des entités fédérées qu'au niveau fédéral – ont érigé l'aide à l'acquisition en axe majeur de leur

¹⁸ La « maison d'habitation ordinaire » coûte ainsi 83 % de plus en Région bruxelloise que dans le reste du pays (source: SPF Économie). Voy. également sur ce thème, Ph. JANSSENS et P. DE Wael, *50 années de marché immobilier en Belgique. 1953-2003*, Bruxelles, Roularta books, 2005.

¹⁹ Ainsi, le « solde migratoire interne » reste déficitaire pour la Région bruxelloise, d'une dizaine de milliers d'unités annuelles. En d'autres termes, il y a environ 10.000 personnes de plus qui quittent Bruxelles pour s'installer dans l'une des deux Régions voisines que celles qui effectuent la migration inverse. Voy. de manière générale sur la question, P. DEBOOSERE *et al.*, « La population bruxelloise: un éclairage démographique », *Brussels studies*, 2009, note de synthèse n° 3.

politique. L'honnêteté commande de dire que cet éventail d'actions a manifestement porté ses fruits puisqu'avec 66 % de propriétaires occupants²⁰, la Belgique figure dans le peloton de tête des pays européens en cette matière²¹.

Ce constat (forcément) réjouissant oblitère cependant la réalité bruxelloise, doublement préoccupante. D'abord, la moyenne nationale dissimule des disparités criantes entre Régions: là où la Flandre culmine avec 71 % de propriétaires et la Wallonie avec 66 %, Bruxelles plafonne à 39 %. Ensuite, les statistiques les plus récentes donnent à voir en Région bruxelloise, et c'est une première, un *reflux* du taux de propriétaires (descendu en 2011 à 38,81 % très exactement, contre 42,7 % il y a une décennie)²².

Certes, on trouve traditionnellement plus de propriétaires en milieu rural que dans les centres urbains, mais cette circonstance n'explique pas tout puisque Charleroi, par exemple, totalise 56 % de propriétaires, Anvers 52 %, Gand 50 % et Liège 49 %²³.

c) *Le paradoxe bruxellois*

Voilà qui à la fois indique l'importance de l'enjeu pour la Région bruxelloise. Et Bruxelles a d'autant plus besoin de propriétaires qu'elle tire plus de 40 %²⁴ de ses recettes fiscales propres du droit d'enregistrement (lesquelles recettes fiscales, à leur tour, financent la Région à hauteur de 39 %²⁵). À cet égard, une chute brutale du nombre de transactions, provoquée peut-être par des annonces par trop radicales²⁶, risquerait d'entamer significativement l'assiette budgétaire de la Région et, partant, sa capacité à relever les défis qui l'attendent aujourd'hui, l'essor démographique au premier chef²⁷.

Un paradoxe se dessine alors: pour la raison précitée, Bruxelles doit veiller à maintenir une certaine vitalité de son marché immobilier mais, en même

²⁰ Voy. le *Census 2011* réalisé par le SPF Économie.

²¹ Voy. notamment N. BERNARD, « Accession à la propriété: un regard européen sur le retard français », *Le Bulletin européen du Moniteur*, 22 mars 2004, n° 663 (France).

²² Comparaison du *Census 2011* avec le recensement 2001 (enquête socio-économique menée en 2001 auprès de 96,9 % des ménages du pays par l'Institut national des statistiques, à la demande à l'époque du ministère des Affaires économiques).

²³ *Census 2011* réalisé par le SPF Économie.

²⁴ 503 millions EUR sur un total d'imposition de 1,245 milliard EUR (budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2014, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2013-2014, n° A-463-1, p. 142).

²⁵ *Ibid.*

²⁶ En matière de bonus logement par exemple.

²⁷ « Pour synthétiser la politique du logement qui devra être menée à l'avenir, il faut prendre en compte comme élément principal du diagnostic un accroissement spectaculaire de la population bruxelloise (de 948.000 à 1.067.000 habitants entre 1996 et 2009, soit plus de 12 % d'augmentation). Bruxelles va connaître, avec un degré de quasi-certitude, un accroissement de 170.000 habitants à l'horizon 2020, ce qui risque très vite de dépasser l'accroissement de l'offre de logements. » (« État des lieux du Plan régional de développement durable de la Région de Bruxelles-Capitale », *Cahiers de l'Agence de développement territorial (A.D.T.)*, 2011, n° 10, p. 237).

temps, des prix de vente élevés ont pour effet d'exclure du marché acquisitif les personnes à revenus modestes, ce qui provoque alors une certaine dualisation de la population. Précisément, les tarifs ont flambé à Bruxelles ces dernières années²⁸, avec un quasi quadruplement des valeurs sur à peine deux décennies²⁹. La situation est donc critique³⁰.

Il faut dire également que, sur ce plan-là, la Région se distingue doublement de ses consœurs du nord et du sud. Bruxelles, d'abord, est enfermée dans un carcan géographique et administratif pour le moins exigü, ce qui accentue encore la pression sur le foncier, denrée des plus rares (et donc des plus chères) dans la Région de la Capitale. Celle-ci, par ailleurs, accueille sur son territoire une centaine de milliers de personnes liées de près ou de loin aux institutions européennes (dotées donc d'un pouvoir d'achat élevé), ce qui contribue à tirer les prix vers le haut³¹.

II. La charge d'urbanisme « logement »

C'est précisément parce que la mixité sociale ascendante fait moins l'objet des attentions du législateur qu'il a semblé important ici de placer la focale sur l'arrêté du Gouvernant bruxellois du 26 septembre 2013 imposant une charge d'urbanisme « logement »³². Le dispositif, par surcroît, est totalement inédit à Bruxelles.

²⁸ En dépit du fait que, parallèlement, les taux d'intérêt de l'emprunt hypothécaire ont opéré un repli spectaculaire; c'est dire la vigueur du mouvement haussier.

²⁹ L. KAHANE, P. STAELENS et P.-A. FRANCK, *Observatoire des ventes de biens résidentiels en Région de Bruxelles-Capitale 1990-2010*, Bruxelles, Région de Bruxelles-Capitale, 2012, p. 40.

³⁰ Et si le montant de la mensualité n'a pas trop augmenté en dépit de l'enchérissement des valeurs, c'est souvent parce que les banques tendent, en contrepartie, à allonger la durée des prêts. Il n'est pas rare, actuellement, de voir des accédants rembourser leur emprunt en 30 ou 40 ans, ce qui signifie qu'au total, ils paieront quand même beaucoup plus et s'endetteront sur du plus long terme, risquant ainsi d'obliger leurs propres enfants. On peut également craindre que l'allongement de la durée des prêts fragilise la situation financière des pensionnés car le remboursement d'une mensualité hypothécaire peut s'avérer malaisé au moment où les revenus chutent de manière brutale.

³¹ Au total donc, la part des agents de l'Union européenne et de ses organisations satellites dans la population bruxelloise s'élève, familles incluses, à 105.000 unités, soit 10% environ (*Bruxelles en Europe, l'Europe à Bruxelles. 50 ans de convergences*, Bordeaux, Le Castor Astral, 2007, p. 115). Voy. sur ce thème, N. BERNARD, « L'impact de l'Union européenne sur l'immobilier à Bruxelles: entre cliché et sous-estimation », *Brussels studies*, 2008, n° 21.

³² Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme, *M.B.*, 2 décembre 2013.

A. Contexte

Pour diversifier les modes de production du logement à caractère social, les autorités bruxelloises auraient pu tout d'abord opter pour une méthode coercitive vis-à-vis des pouvoirs locaux, qui consiste à assigner à chacune des communes un objectif chiffré de logements sociaux à atteindre, sous peine de sanction financière. Cette approche est privilégiée par la France par exemple (via le quota de 25 % de logements sociaux par localité d'une certaine taille³³) ou la Wallonie (par l'entremise de l'objectif de 10 % de logements sociaux par commune). Même si elle peut prêter à discussion³⁴, cette façon de faire a ceci d'intéressant qu'elle casse certaines polarisations spatiales *de facto*. Des communes bruxelloises³⁵ comptent ainsi sept fois plus de logements sociaux que les localités les moins fournies³⁶, assumant dès lors un effort démesuré par rapport au « fardeau » supporté par les autres ; et, en Wallonie par exemple, deux provinces³⁷ concentrent pas moins de deux tiers des logements sociaux. Est donc rétablie par cette mesure une certaine solidarité entre localités. Et, pour le coup, on tend bien vers cette mixité sociale ascendante, puisque les autorités s'emploient par là à améliorer la distribution géographique de l'habitat social, en installant des ménages défavorisés partout, y compris dans les communes les plus chères³⁸.

³³ Art. L302-5 du Code de la construction et de l'habitation. On soulignera cependant qu'il est toujours possible pour les communes de se soustraire à cette obligation moyennant le paiement d'une amende, ce que beaucoup font, dans les faits. Par ailleurs, même quand elle donne effectivement lieu à construction, il n'est pas garanti qu'une réelle mixité résulte de ce dispositif contraignant dans la mesure où, parfois, les localités décident d'accoler les nouveaux logements construits aux cités sociales existantes, renforçant par là même l'effet de ghetto qu'on entendait pourtant combattre.

³⁴ Les besoins ne sont en effet pas les mêmes partout (pas plus que la disponibilité foncière ni même les possibilités d'emploi). Partant, l'application *linéaire* (ou rigide) de ce taux de 10 % de logements sociaux dans *chaque* commune devrait peut-être être abandonnée au profit d'une approche plus souple, plus globalisante et, surtout, davantage centrée sur les particularités locales... sans que soit toutefois écorné le principe général d'un ratio de 10 % d'habitations sociales sur l'ensemble de la Wallonie. En tout état de cause, on ne déplace pas les défavorisés comme on répartit les demandeurs d'asile dans leur centre par exemple. Les premiers, davantage que les seconds, disposent déjà d'un réseau informel d'entraide et de solidarité ; les en couper reviendrait dès lors à exacerber leur situation de pauvreté. La précarité n'est en effet pas qu'affaire pécuniaire ; elle advient lorsque les liens avec la société sont délités et lorsque l'intéressé s'en trouve ainsi « désaffilié ». Les candidats locataires, en somme, ne sont pas des pions que l'on bouge à volonté.

³⁵ Watermael-Boitsfort par exemple.

³⁶ Woluwe-Saint-Pierre, entre autres.

³⁷ Liège et Hainaut.

³⁸ Certes, nombre d'autorités locales refusent d'adhérer au système (quitte à régler la pénalité pécuniaire), objectant l'absence de demande sur leur territoire ; en amont, cependant, ces municipalités font souvent tout pour décourager l'implantation des plus démunis chez elles, détournant de ce fait la demande vers des entités voisines. Au passage, cette stratégie peu avouable peut avoir pour effet collatéral de chasser également les jeunes « du cru », dont certains ne disposent pas encore de suffisamment de fonds pour acheter ou louer dans la commune de leur enfance. Plus une commune dispose de logements sociaux sur son sol, plus elle attire, par sa réputation d'ouverture, d'autres défavorisés (certaines communes sont même connues pour payer aux sans-abri un ticket de train

Cette piste n'a cependant pas été suivie par les instances bruxelloises qui ont préféré la piste de l'incitatif et du partenariat avec les pouvoirs locaux. En revanche, et en suivant en cela la voie flamande plutôt³⁹, la Région bruxelloise a décidé d'associer le secteur privé de la construction à cet « effort de guerre », sous le mode coercitif. Par son côté « révolutionnaire » combiné à son caractère relativement récent, l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 2013 requiert assurément un éclairage particulier.

B. Lignes directrices

Depuis longtemps, la Région impose aux promoteurs de bureaux des charges d'urbanisme (de nature pécuniaire) destinées à « compenser », pour les habitants (et leur qualité de vie) l'extension de cette activité. Il est vrai que Bruxelles-Capitale abrite déjà 80 % des bureaux du pays et que la saturation guette. Bénéficiaires de ces charges, parce qu'autorités de délivrance des permis d'urbanisme, les communes en affectaient le produit à la construction d'équipements, à la rénovation de logements sociaux, à l'embellissement des abords, etc.

La nouveauté principale, aujourd'hui, tient en ce que l'activité de construction de *logements* se voit également assujettie au paiement de pareilles charges (d'une valeur de 50 ou 65 EUR/m², selon les zones⁴⁰). Dit autrement, le résidentiel n'échappe plus à l'imposition, pourvu toutefois que le projet soit d'ampleur (1.000 m² au minimum)⁴¹. Toutefois, il est possible pour le demandeur de permis de s'y soustraire en s'engageant à la place à ériger 15 % de logements encadrés et/ou conventionnés⁴². Les premiers⁴³ sont donnés en location ou vendus à un opérateur immobilier public ou une agence immobilière sociale; les seconds⁴⁴, pour leur part, sont donnés en location ou vendus par le promoteur à des particuliers directement, mais à des conditions sociales (tant en termes de loyer⁴⁵ que de prix de vente⁴⁶). Avantage induit de la

leur permettant de se rendre dans une commune censément plus accueillante), ce qui la conduit alors à devoir étoffer son parc plus encore, suscitant par là même un nouvel appel d'air, et ainsi de suite; telle est en tous cas la crainte qui domine auprès de certaines autorités locales.

³⁹ Art. 4.1.8 et s. du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, *M.B.*, 15 mai 2009. Ces articles ont néanmoins été annulés (pour un motif quelque peu étranger au propos qui nous occupe ici) par la Cour constitutionnelle dans son arrêt n° 145/2013 du 7 novembre 2013.

⁴⁰ 65 EUR lorsque le bien est sis sur un terrain nouvellement affecté – par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 mai 2013 adoptant la modification partielle du PRAS – en zone d'habitat, en zone de mixité, en zone d'équipement ou en zone d'entreprises en milieu urbain; 50 EUR partout ailleurs. Voy. l'art. 6, 4° et 5°, de l'arrêté du 26 septembre 2013.

⁴¹ Voy. l'art. 5, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté du 26 septembre 2013.

⁴² Voy. l'art. 10, § 2, de l'arrêté du 26 septembre 2013.

⁴³ Voy. l'art. 1^{er}, § 1^{er}, 1°, de l'arrêté du 26 septembre 2013.

⁴⁴ Voy. l'art. 1^{er}, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté du 26 septembre 2013.

⁴⁵ Le loyer annuel initial ne peut excéder 6,5 % du coût de revient (frais 800 d'acquisition compris).

⁴⁶ 1.800 EUR/m² maximum, à lier à l'indice ABEX établi en novembre 2010.

mesure: on « saupoudre » le logement à caractère social dans le tissu urbain, y compris dans les quartiers plus chics, au lieu de condenser géographiquement la pauvreté dans des grands ensembles homogènes.

Il reste à voir, naturellement, si les plafonds de vente imposés par le nouveau texte seront suffisants pour assurer la rentabilité des constructeurs (surtout dans les zones à forte pression immobilière). À défaut, ces derniers opteront majoritairement pour le règlement en espèces, ce qui contredit quelque peu l'objectif de mixité sociale susdécrit. Ceci étant, et c'est une autre évolution notable (qui atteste, si besoin était, de la nécessité devenue plus qu'impérieuse d'étendre le parc résidentiel), le produit des charges péculniaires – sur les logements – doit obligatoirement être affecté par le bénéficiaire à la réalisation, la transformation ou la rénovation de logements; et ces derniers seront soit encadrés, soit conventionnés.

À noter, enfin, qu'est exonérée de toute charge la construction de pareils logements (encadrés ou conventionnés), ce qui pourrait inciter les entreprises privées à se lancer dans cette activité⁴⁷. Et la reconversion de bureaux en logements bénéficie du même régime⁴⁸.

Au final, il convient de noter qu'il est trop tôt malheureusement pour déjà évaluer l'effectivité du dispositif.

C. Commentaires

1. Les faits générateurs obligatoires et les permis exemptés

Comme le CoBAT le lui permet⁴⁹, le Gouvernement a déterminé les hypothèses dans lesquelles des charges sont obligatoires et celles dans lesquelles les demandes de permis doivent être exonérées de charges.

Comme dans le cadre de l'arrêté précédent⁵⁰, il a eu à cœur de n'imposer des charges qu'aux projets d'une certaine envergure, afin de ne pas mettre en péril la viabilité financière des plus petits projets. Sont donc visés les immeubles de bureaux⁵¹ de plus de 500 m², les parkings à vocation commerciale de plus de 24 emplacements, les commerces de plus de 2.000 m², les établissements hôteliers de plus de 20 chambres... auxquels il convient d'ajouter les immeubles de logement de plus de 1.000 m² de superficie plancher. C'est donc une première puisque jusqu'à présent, la création de logement était exonérée de charges d'urbanisme.

⁴⁷ Voy. l'art. 9, 1^{er}, de l'arrêté du 26 septembre 2013.

⁴⁸ Voy. l'art. 9, 5^e, de l'arrêté du 26 septembre 2013.

⁴⁹ Art. 100 du CoBAT.

⁵⁰ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juin 2003 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme, *M.B.*, 7 juillet 2003.

⁵¹ De même que les assemblées parlementaires et missions diplomatiques.

Ce nouveau fait générateur est toutefois doublement encadré. D'abord, l'arrêté vise uniquement les projets de plus de 1.000 m², ce qui correspond en moyenne à un immeuble de 10 logements. Ensuite, la charge ne trouve à s'appliquer que lorsque la création de logements se fait au prix du marché, le texte exonérant en effet la réalisation de logements encadrés ou conventionnés.

En filigrane de cette mutation, on perçoit que le Gouvernement a pleinement pris conscience du fait que le logement n'est plus une fonction faible à Bruxelles. Toutefois, seul le logement accessible financièrement est à protéger, le secteur privé s'intéressant d'initiative à la tranche du secteur la plus lucrative (logement haut de gamme).

Le nouveau régime introduit une exception en faveur des projets de logements issus de la reconversion de bureaux en habitations⁵², en vue d'encourager ce phénomène de reconversion (en croissance en Région bruxelloise⁵³). Celui-ci est susceptible de recevoir diverses explications: la vacance de bureaux atteint des sommets, 15 % d'entre eux pourraient être reconvertis aisément en logement⁵⁴, le foncier est rare et, enfin, la valeur du logement atteint dans certains quartiers celle du bureau⁵⁵.

Dans les faits, la transformation de bureaux en logements mène la plupart du temps à la création de logements *haut de gamme*: non seulement il s'agit là du segment le plus rentable mais, en plus, les bâtiments de bureaux ont des gabarits plus profonds que les immeubles de logements, ce qui donne des logements plus grands, et donc plus chers.

Cependant, seules les superficies existantes *avant* reconversion sont exonérées; les surfaces *supplémentaires* ne le seront que pour autant qu'elles débouchent sur des logements encadrés ou conventionnés.

Ceci étant, il faudra peut-être à l'avenir s'abstenir d'exonérer ce type de transformation car, le foncier se raréfiant, le nombre de nouvelles constructions décline inexorablement (au profit des changements de destination), amenuisant d'autant les rentrées en charges d'urbanisme.

En tous cas, ces exonérations (ainsi que celles qui bénéficient aux logements encadrés ou conventionnés) ne sont pas justifiées par le fait que ces projets ne génèrent pas de coûts d'infrastructures. On a là bien plutôt l'illustration de ce que le Gouvernement rompt le lien censé unir le montant de la

⁵² Ou en équipements scolaires, culturels, sportifs, sociaux, de santé et de cultes reconnus ou de morale laïque.

⁵³ Suivant l'Observatoire des bureaux 2013, l'année 2012 a constitué à cet égard un «pic», avec le maximum de reconversions de bureaux en logements engrangées depuis 16 ans (128.000 m² transformés, notamment les bâtiments de l'Avenue Livingstone à proximité du square Ambiorix). Voy. <https://urba.irisnet.be/fr/pdf/midis19122013-observatoire-des-bureaux-32>.

⁵⁴ Observatoire des bureaux 2011, <http://urbanisme.irisnet.be/actualites-accueil/pdf/RB%20OB%20N28%20web.pdf>.

⁵⁵ «Le résidentiel en pleine expansion», interview de Jean Corman (administrateur de l'agence Victoire Properties), *Le Soir Immo*, 19 mars 2015.

charge aux frais occasionnés par le projet, utilisant plutôt la charge comme un instrument de planification.

2. La nature des charges

a) Généralités

L'arrêté du 26 septembre 2013 affiche des différences sensibles par rapport au régime antérieur, en affectant d'un caractère prioritaire la réalisation de logements encadrés et conventionnés d'une part, et de l'autre, en encourageant le règlement de la charge en nature.

Le Gouvernement a tenu à respecter le principe de proportionnalité (suivant lequel la charge doit rester proportionnée à l'investissement réalisé) imposé par le Conseil d'État⁵⁶, en fixant pour chaque fonction le montant de la charge au regard du coût estimé des équipements locaux mis à disposition des nouveaux habitants. En ce qui concerne toutefois l'affectation des charges, le Gouvernement décide que seront réalisés prioritairement non pas ces équipements mais d'autres logements. Dans le préambule de l'arrêté du 26 septembre 2013, il s'en justifie par un raisonnement étonnant : « Considérant qu'il n'est pas contradictoire, d'une part, d'exposer que le montant des charges d'urbanisme imposées aux projets de logements est calculée en fonction des coûts d'équipements locaux qui doivent être mis à disposition des nouveaux habitants et, d'autre part, de prévoir que les charges d'urbanisme imposées dans le cadre de ces projets de logements portent prioritairement sur la création de logements encadrés ou conventionnés et non sur la création des équipements locaux ; qu'en effet, si les pouvoirs publics ont pour mission de mettre les équipements locaux à la disposition des habitants, ils ont aussi pour mission de veiller à ce que ces habitants puissent se loger à des prix abordables ; que le régime des charges d'urbanisme permet de faire contribuer les bénéficiaires de permis d'urbanisme à la satisfaction de ces besoins d'intérêt général ; que dans cette logique, il paraît plus efficace d'imposer prioritairement au bénéficiaire d'un permis d'urbanisme portant sur la création de logements de faire, une partie de ces logements, du logement encadré ou conventionné, ce qui permet d'en disposer plus rapidement, et de laisser prioritairement aux autorités le soin de réaliser les équipements dont auront besoin les nouveaux habitants ».

Convenons-en, cet argument (destiné à satisfaire aux balises strictes du double rapport de nécessité⁵⁷ et de proportionnalité exigé par le Conseil d'État⁵⁸) peut étonner : les charges d'urbanisme servent à financer les équipements endogènes aux nouveaux projets et leur montant est calculé en fonc-

⁵⁶ C.E., 15 juin 2009, n° 194.193.

⁵⁷ La charge doit présenter un rapport de nécessité étroit avec le projet autorisé (et les besoins de celui-ci).

⁵⁸ Notamment C.E., 30 juin 1987, n° 28.325.

tion de ces coûts, mais l'affectation prioritaire des charges se traduira plutôt par la réalisation de logements. Au minimum, il pose à nouveau la question du lien censé unir la charge au projet.

b) Les logements conventionnés et encadrés

Alors que l'arrêté de 2003 prévoyait que les charges portaient «prioritairement sur la réalisation, la transformation, la rénovation ou l'embellissement de logements sociaux, assimilés aux logements sociaux, ou conventionnés et de leur environnement urbain, à proximité des projets qui les génèrent», l'arrêté de 2013 dispose que pour les projets de logements soumis à charges d'urbanisme, celles-ci seront prioritairement réalisées sous forme de logements «encadrés» ou «conventionnés»⁵⁹.

Ce changement pose question : en matière de socialisation de logements, une certaine régression peut s'observer par rapport au régime de 2003, et doublement.

D'abord, l'affectation prioritaire des charges en logement est maintenant limitée aux demandes de permis relatives à des opérations de logement, alors que l'arrêté de 2003 imposait une telle affectation *quel que soit le fait générateur* desdites charges (bureaux, commerces ou autre). On réduit, par là, le nombre d'hypothèses dans lesquelles des logements devront nécessairement être réalisés sous forme de charges.

Ensuite, des logements «encadrés» ou «conventionnés» doivent aujourd'hui être réalisés et non plus des logements «sociaux», «assimilés aux logements sociaux» ou «conventionnés». Cette dernière trilogie avait l'avantage de renvoyer à d'autres législations qui, à propos de ces biens, déterminent de manière exhaustive les conditions de revenus des ménages et les plafonds de mise en location, entre autres⁶⁰.

Certes, l'arrêté de 2013 donne du logement conventionné une définition plutôt précise, guidé – affirme-t-il dans son préambule – par la volonté «d'harmoniser les conditions entre les autorités délivrantes». Sont établis en effet un prix de vente maximal⁶¹, des plafonds de revenus des ménages et une condition de non propriété. L'hypothèse de la location est aussi prévue, avec

⁵⁹ Les termes «logement social» ont été gommés, de manière non fortuite probablement; il est vrai que ce type d'habitat suscite des crispations aussi bien chez les développeurs de projet que les riverains...

⁶⁰ Les «logements sociaux» réfèrent directement à l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 (organisant la location des habitations gérées par la Société du logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public, *M.B.*, 14 novembre 1996), tandis que les concepts «logements assimilés au logement social» et «logements conventionnés» sont définis par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2010 (portant exécution de l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine, *M.B.*, 15 juillet 2010).

⁶¹ 1.800 EUR/m².

un loyer maximal⁶² (inférieur aux valeurs du marché), même si le texte ne précise pas la durée du bail. Il reste que, à notre estime, la vente et la location des logements conventionnés devraient être assurées par l'entremise d'un acteur public existant, afin que des règles objectives gouvernent l'attribution de ces biens; en sus, les ménages bénéficiaires seraient de la sorte liés par une interdiction de revente (ou de sous-location) pendant plusieurs années, afin d'éviter que ces logements à prix bas ne soient détournés de leur objectif.

Par opposition, la description du logement encadré (dans l'arrêté de 2013) est largement déficitaire: là, le législateur n'a pas rencontré son objectif d'harmonisation – loin s'en faut! – puisque le texte évoque uniquement un «logement donné en location, acheté ou construit par ou pour un opérateur immobilier public ou une AIS». Recouvrant – au vu du même arrêté – des acteurs aussi disparates qu'«une commune, un CPAS, une régie communale autonome, la Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale, la Société du Logement de la Région bruxelloise (SLRB), une Société immobilière de Service public (SISP), le Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale et la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB)», cette notion d'opérateur immobilier public tient du fourre-tout. Leurs publics cibles, au demeurant, sont extrêmement différents, notamment sous l'angle du niveau maximal des revenus du demandeur (pour un isolé: 21.374 EUR dans le logement social contre 59.311 EUR à Citydev/S.D.R.B.⁶³ par exemple). Il est peu probable dès lors de voir les charges d'urbanisme se traduire en logements accessibles aux ménages à très bas revenus, sauf dans les communes les plus volontaristes.

Si, par ailleurs, la plupart de ces opérateurs sont tenus par des règles de socialisation de leur parc de logement (avec notamment des loyers maximaux), il n'en va pas de même des communes et CPAS (sauf lorsque le bien a été conçu ou rénové à l'aide de fonds régionaux⁶⁴). À cet égard, on peut regretter que l'arrêté de 2013 n'ait pas prévu les conditions auxquelles ces logements encadrés doivent être donnés à bail. Il est assurément louable d'affecter prioritairement les charges générées par les projets de logements

⁶² 6,5 % du coût de revient.

⁶³ En ne tenant compte par surcroît que de la moitié du revenu du conjoint (ayant le moins de rentrées).

⁶⁴ Par là, on songe notamment aux logements produits et mis sur le marché dans le cadre des contrats de quartier (art. 16, § 1^{er}, al. 1^{er}, de l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine, *M.B.*, 3 février 2010 et art. 34, 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2010 portant exécution de l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine, *M.B.*, 15 juillet 2010) ou du subside «immeubles isolés» (art. 6, al. 3, 5°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 février 1998 organique de la rénovation ou de la démolition suivie de la reconstruction d'immeubles des communes et des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 27 mars 1998), qui sont sortis de terre grâce au coup de pouce financier de la Région dans les deux cas. Voy. à cet égard, la publication du Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, À qui profitent les logements du CPAS de la Ville de Bruxelles, 2013 (www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/rbdh_brochure_cpas_1000_web.pdf).

aux logements «encadrés», mais si ces derniers n'ont d'encadré que le nom, on rate l'objectif assigné.

En tout état de cause, la question de la nature des charges fera inévitablement l'objet de négociations entre le demandeur de permis et les autorités délivrantes. On peut supposer à cet égard que les développeurs ne seront pas enclins à accepter dans leur projet une construction de logements destinés à des ménages (significativement) moins fortunés. Et, pour leur part, les administrations communales seront tiraillées entre leur préoccupation de répondre à un besoin en logement abordable de «leurs» habitants (qui ne resteront pas leurs habitants s'ils ne trouvent pas à se loger à des conditions financières acceptables dans cette commune) et leur propre santé financière. Dans le même registre, l'impératif de socialisation des logements commandait aussi de déterminer avec exactitude, pour chaque projet, la proportion de logements conventionnés et encadrés à atteindre. Il n'en a rien été malheureusement.

Il reste, enfin, à lever la difficulté quant au fait que ces logements, s'ils entrent dans le patrimoine des pouvoirs publics, pourraient se voir soumis à la législation sur les marchés publics. La question n'est pas encore véritablement tranchée à l'heure actuelle et, de toute façon, il n'entre pas dans le cadre de cette réflexion d'approfondir ce sujet. Cela aurait en tout cas pour effet d'alourdir la charge...

c) La réalisation de la charge (en numéraire ou en nature)

Le système mis en place en 2013 maintient le principe selon lequel les charges peuvent, au choix des demandeurs de permis, être réalisées en numéraire ou en nature. Il s'agit, dans ce dernier cas, d'une proposition enchâssée dans la demande de permis et consistant à édifier à hauteur de 15 % des logements encadrés ou conventionnés, lesquels seront proposés prioritairement aux opérateurs immobiliers publics pendant un an à partir de la délivrance du permis.

Souhaitant encourager la réalisation de logements en nature par le secteur privé, le Gouvernement, a instauré un incitant financier à l'égard des demandeurs de permis qui privilégient cette voie. Ainsi, la proposition est admissible même si le coût pour le demandeur de la construction est inférieur à la valeur (en espèces) des charges⁶⁵.

En tout état de cause, l'exécution en nature présente un avantage évident : la construction de logements par des acteurs privés s'avère indéniablement plus rapide que lorsque le secteur public est à la manœuvre. Par contraste, et malgré qu'elles disposent généralement des fonds nécessaires (souvent conséquents d'ailleurs), les autorités sont ralenties notamment en raison de la législation sur les marchés publics à respecter. La procédure mise en place

⁶⁵ Art. 10, § 2, al. 2, de l'arrêté du 26 septembre 2013.

par l'arrêté de 2013 est d'autant plus fluide que le constructeur inclut dans sa demande initiale de permis les logements à édifier en guise de charges d'urbanisme, ce qui lui évite de devoir introduire par la suite un nouveau projet intégrant les charges imposées.

Le système de l'exécution en nature présente cependant un vice rédhibitoire puisque cette voie, telle qu'elle est calibrée à l'heure actuelle, coûtera toujours plus cher (même avec un prix de revente plafonné) que la charge en espèces. Pour un projet de 1.000 m² par exemple, cette dernière plafonne à 50.000 EUR ou 65.000 EUR (50 ou 65 EUR/m² selon les zones), alors qu'elle grimpera à 75.000 EUR si le promoteur doit vendre 15% de son projet à un montant de 1.900 EUR/m² (montant indexé de l'arrêté) au lieu des 2.400 EUR/m² environ qu'il pourrait en obtenir sur le marché libre⁶⁶.

Dès lors, si le Gouvernement entend réellement inciter à la création par le secteur privé de logements (à des prix inférieurs au prix du marché), il gagnerait à revoir les montants des charges.

D. L'arrêt du Conseil d'État du 20 avril 2015

Passablement audacieux, l'arrêté du 26 septembre 2013 n'a pas manqué d'être entrepris devant le Conseil d'État. Ce dernier a rendu ce 20 avril 2015 un très important arrêt à cet égard, qui renforce indéniablement le système des charges d'urbanisme en logement⁶⁷.

La haute juridiction administrative admet tout d'abord que le Gouvernement poursuive, via le mécanisme des charges d'urbanisme, des objectifs de planification territoriale. Amené à se prononcer sur la question de la violation du principe d'égalité au regard du fait que les projets de logements conventionnés et encadrés sont exonérés de charges alors que les autres projets de logements n'y échappent pas, le Conseil d'État considère que le principe d'égalité tolère des différences de traitement entre différents types de projets de logements pourvu qu'elles participent à la réalisation de l'intérêt général. «Considérant qu'il est permis au Gouvernement de poursuivre certains objectifs politiques, ici en relation avec le logement, au travers d'un règlement tel que celui qui est attaqué; qu'en particulier, il lui est permis de favoriser la construction de certains types de logements de préférence à d'autres, et, en conséquence, d'imposer des charges d'urbanisme pour certaines constructions et non pour d'autres, dès lors que cette différence de traitement concourt à mettre en œuvre la conception qu'il se fait de l'intérêt général, et dont, sauf erreur manifeste d'appréciation, il ne répond que devant le Parlement; qu'en cette branche le moyen n'est pas fondé».

⁶⁶ 360.000 EUR (150 logements à 2.400 EUR/m²) – 285.000 EUR (150 logements à 1.900 EUR/m²) = 75.000 EUR.

⁶⁷ C.E., 20 avril 2015, n° 230.917.

Sur cette même base, le Conseil d'État valide également l'exonération des transformations de bureaux en logements (ou équipements scolaires, culturels, sportifs, sociaux, etc.), indiquant « que ce sont des activités [jugées] conformes à l'intérêt général et qui ne sont pas de nature à susciter de grands profits ». Ce faisant (par l'affirmation suivant laquelle l'exonération de charges se justifie si l'activité d'intérêt général n'est guère rémunératrice), il donne corps au principe de proportionnalité, qui s'apprécie donc en fonction de la plus-value générée par le projet.

Plus fondamental encore pour notre sujet, le Conseil d'État était appelé à se prononcer sur la validité des charges sous la forme spécifiquement de logements. Les requérants soulevaient l'exigence de relation immédiate entre les charges et le projet lui-même; arguant de la « confusion évidente entre les besoins générés par le projet, d'une part, et les besoins de la collectivité, d'autre part », ils invoquaient le détournement de pouvoir dans la mesure où les autorités entendent se faire remplacer par des opérateurs privés pour la réalisation de logements publics. Ici, la réponse du Conseil d'État est malheureusement lacunaire puisque celui-ci se borne – pour rejeter le moyen – à rappeler que l'objectif poursuivi par l'arrêté attaqué est expressément prévu par la législation (le CoBAT).

En revanche, la juridiction se montre davantage loquace à propos de la conformité (ou non) du mécanisme au droit de propriété ainsi qu'au principe communautaire de libre circulation des capitaux. « Considérant que les charges d'urbanisme prévues [...] consistent d'abord en actes et travaux immobiliers qui portent sur l'aménagement du domaine public aux abords de la construction autorisée par le permis qui les impose, ou *qui concourent*, par la réalisation de logements à proximité de cette construction, à la mise en œuvre de la politique du logement que la Région entend mener, que ces charges constituent des limitations au droit de propriété, ainsi que, au regard du droit européen, une restriction à la libre circulation des capitaux admissible seulement si elle est nécessaire et appropriée à la réalisation de *l'objectif poursuivi, qui est d'assurer une offre de logement suffisante à des personnes ayant un faible revenu ou à d'autres catégories défavorisées de la population locale* »⁶⁸. Par là, on le voit, le Conseil d'État consacre pleinement la légitimité des charges en logement.

Certes, celles-ci constituent bien des atteintes au droit de propriété (parce que le bénéfice des développeurs est inférieur à ce qu'ils pourraient obtenir au prix du marché⁶⁹), mais ces limitations peuvent se justifier – en tant que motif impérieux d'intérêt général – eu égard à la politique du logement social d'un pays, pour autant qu'une mesure de ce type soit nécessaire et appropriée à l'objectif poursuivi. Et, au passage, le Conseil d'État se réfère aux charges sociales similaires prévues par la législation flamande (décrites plus loin),

⁶⁸ C'est nous qui soulignons.

⁶⁹ Voy. aussi, C.C., 6 avril 2011, n° 50/2011, cons. B.39.2.

ainsi qu'aux arrêts de la Cour constitutionnelle et de la Cour de justice de l'Union européenne (voy. *infra* également) rendus à ce propos.

En filigrane, le Conseil d'État semble admettre que des charges d'urbanisme couvrent des frais de la collectivité qui, s'ils ne sont pas causés par les faits générateurs, viennent en tout cas en corriger (ou neutraliser) les effets. Il n'y a dès lors qu'un pas à franchir pour imaginer que le Conseil d'État envisage la charge en logement comme un véritable mécanisme de compensation, visant à contrebalancer les effets d'un projet sur son environnement⁷⁰. Il s'agit ici de rétablir l'équilibre de l'offre de logements abordables financièrement sur le territoire bruxellois⁷¹. Ceci étant, les conséquences juridiques attachées à cette qualification restent peu claires, au-delà du fait que doivent être respectés les principes de proportionnalité et d'égalité.

Dans son arrêt, enfin, le Conseil d'État paraît confirmer son interprétation selon laquelle les charges d'urbanisme ne sont pas des impôts mais des redevances, qui doivent être proportionnelles à l'avantage retiré par le redevable. Cependant, si le Conseil d'État détaille la contrepartie des charges en numéraire⁷², il n'évoque pas celle des charges en nature. Toutefois, cette contrepartie (de la charge en nature) peut à notre sens résider dans les avantages qui découlent du permis, liés pour partie aux aménités qu'offre la Ville et qui découlent des investissements publics antérieurs. La proportionnalité des charges d'urbanisme s'évaluerait donc à l'aune des bénéfices que le demandeur tire de son permis.

E. Le système des charges sociales en Flandre

1. Brève présentation du système

La Flandre a mis en place en 2009 différents instruments d'aménagement du territoire visant un objectif de mixité sociale. Parmi ceux-ci, un système de charges sociales est appliqué aux grands projets⁷³, similaire (dans les grandes

⁷⁰ De manière générale, la mesure compensatoire vise à rétablir les effets négatifs inévitables d'un projet sur l'environnement (entendu au sens large, en ce compris l'aménagement du territoire); la notion est de plus en plus souvent mobilisée par le législateur lorsqu'il organise des dispositions spécifiques obligeant à réparer les effets d'un projet ou d'une modification réglementaire. Cf. F. EVRARD et A. MEUR, «Le mécanisme de la compensation dans le cadre de l'aménagement du territoire en Région wallonne», *Aménagement-Environnement*, 2012/3 – numéro spécial, p. 48.

⁷¹ F. Haumont considère ainsi que les charges qui ne sont en rien nécessaires à la réalisation du projet sont des mesures compensatoires (F. HAUMONT, «La compensation en droit de l'urbanisme et de l'environnement – Introduction», *Aménagement-Environnement*, 2012/3 – numéro spécial, p. 2).

⁷² À savoir, être délié de l'obligation d'ériger du logement à caractère social («Considérant qu'au lieu de les faire exécuter directement par le titulaire du permis d'urbanisme, l'autorité délivrante peut imposer à celui-ci, toujours à titre de charge d'urbanisme, le versement d'une somme d'argent destinée à la réalisation des mêmes travaux; que cette somme libère alors le titulaire de permis de l'obligation d'exécuter en nature les charges d'urbanisme et en constitue la contrepartie»).

⁷³ Art. 4.1.8 et s. du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, *M.B.*, 15 mai 2009.

lignes) au dispositif bruxellois. Le décret du 27 mars 2009 prévoit ainsi l'obligation, pour les opérateurs privés qui mènent des projets de constructions d'immeubles à appartements de 50 logements minimum (ou des projets de construction groupée d'habitations développant au moins dix habitations), de créer entre 10 et 20 % de logements sociaux.

Le promoteur peut décider soit d'exécuter les charges en nature (et bénéficier dans ce cas d'un certain nombre d'avantages fiscaux notamment⁷⁴), soit en espèces⁷⁵ (montant à affecter par les pouvoirs publics à l'offre communale de logements sociaux), entre autres.

Toutefois, le mécanisme flamand a été annulé par la Cour Constitutionnelle⁷⁶, laquelle avait au préalable adressé différentes questions préjudicielles⁷⁷ à la Cour de justice de l'Union européenne⁷⁸.

Probablement échaudé, le Gouvernement flamand n'a pas repris dans son accord de majorité 2014-2019 un tel dispositif contraignant. Cette volonté est affirmée *expressis verbis* par l'actuelle ministre du Logement, qui lui préfère un système de participation *volontaire* du secteur privé⁷⁹.

Il n'en demeure pas moins que, sur le plan des principes, la Cour constitutionnelle et la Cour de justice de l'Union européenne ont posé des éléments fondamentaux, auxquels d'ailleurs se réfère explicitement le Conseil d'État dans son arrêt précité du 20 avril 2015 (rendu à propos des charges d'urbanisme bruxelloises), raison pour laquelle il a semblé opportun de s'y attarder.

2. Une aide d'État ?

Une des questions qui se posaient à la Cour de justice et à la Cour constitutionnelle consistait à savoir si constituaient des aides d'État les différents avantages fiscaux et mécanismes de subventionnement (réduction du taux de TVA, réduction des droits d'enregistrement, garantie de reprise des logements construits, etc.) accordés aux promoteurs privés ayant fait le choix de réaliser la charge en nature⁸⁰. Question *a priori* étonnante dans un système censé surtout grever les promoteurs...

Si l'Union européenne prohibe de manière générale les aides d'États, en ce que celles-ci viennent fausser la concurrence entre les opérateurs écono-

⁷⁴ Réduction du taux de TVA et des droits d'enregistrement, garantie de reprise des logements construits, etc.

⁷⁵ 50.000 EUR par logement à réaliser, indexés sur la base de l'indice ABEX.

⁷⁶ C.C., 7 novembre 2013, n° 145/2013.

⁷⁷ C.C., 6 avril 2011, n° 50/2011.

⁷⁸ C.J.U.E., 8 mai 2013, *Eric Libert et autres c. Gouvernement flamand et All Projects & Developments NV e.a. c. Vlaamse Regering*, aff. jointes C-197/11 et C-203/11.

⁷⁹ Note de politique du Logement de 2014-2019 de Liesbeth Homans du 24 octobre 2014, p. 32 (<https://docs.vlaamsparlament.be/docs/stukken/2014-2015/g135-1.pdf>).

⁸⁰ Points 43 à 63 de l'arrêt C-203/11.

miques, elle admet que des services d'intérêt économique général⁸¹ (SIEG) puissent être confiés à des opérateurs privés moyennant compensation financière accordée par les pouvoirs publics. L'Union analyse donc les compensations accordées aux opérateurs privés en contrepartie de l'exercice de la mission de service public et, par ailleurs, vérifie qu'elles ne constituent pas des aides d'État au regard des quatre conditions posées dans l'arrêt *Altmark*⁸².

S'il ne fait pas de doute que la création de logements sociaux relève bien du service d'intérêt économique général, il reste à savoir si les différents avantages prévus par le décret flamand du 27 mars 2009 constituent une juste compensation ou, bien plutôt, une aide d'État prohibée. Selon la jurisprudence *Altmark*⁸³, la compensation ne doit pas excéder ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou partie des coûts occasionnés par l'accomplissement des obligations de service public, compte tenu des recettes y relatives ainsi que d'un bénéfice raisonnable⁸⁴.

Suivant en cela l'avis de son avocat général⁸⁵, la Cour de justice de l'Union européenne considère que les conditions de l'arrêt *Altmark* ne sont *pas* remplies ici, compte tenu du fait que les mesures de compensation ne sont pas calculées en fonction du coût réel de l'exécution des prestations d'intérêt général et, partant, pourraient donc dépasser le montant des frais d'exécution. Toutefois, estime Luxembourg, il appartient à la juridiction de renvoi (en l'occurrence la Cour constitutionnelle) d'apprécier au fond si les conditions de la compensation sont satisfaites.

À son tour, dès lors, notre Cour constitutionnelle analyse la question des aides d'État, en particulier sous l'angle des avantages que le mécanisme des charges sociales accorde aux promoteurs⁸⁶. « Ainsi, il ressort des études

⁸¹ Le SIEG est défini comme « la prestation d'un service qu'un opérateur, s'il considérerait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions. Les États membres ou l'Union peuvent soumettre ce type de services à des obligations spécifiques en vertu d'un critère d'intérêt général » (Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, point 47).

⁸² À savoir, un acte officiel de mandat d'exécuter le SIEG, la transparence des paramètres de calcul de la compensation, la nécessité (et proportionnalité) de la compensation et l'attribution du SIEG à la suite d'un marché public (ou le financement du SIEG au prix du marché). Cf. la Communication de la Commission relative à l'application des règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État aux compensations octroyées pour la prestation de services d'intérêt économique général, point 54.

⁸³ C.J.U.E., 24 juillet 2003, *Altmark Trans GmbH et Regierungspräsidium Magdeburg c. Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH*, aff. C-280/00.

⁸⁴ Communication de la Commission, 2012/C 8/02, *op. cit.*, points 60 et s.

⁸⁵ « Selon la troisième condition de l'arrêt *Altmark*, la compensation ne saurait dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir tout ou une partie des coûts occasionnés par l'exécution des obligations de service public. Or, il semble, en l'espèce, que les mesures compensant la charge sociale ne sont pas calculées en fonction du coût réel de l'exécution de celle-ci. Pour cette raison, nous estimons possible que le coût final de la combinaison des différentes mesures compensant la charge sociale dépasse le montant des frais liés à l'exécution de ladite charge » (conclusions de l'avocat général M. Jan Mazak, présentées le 4 octobre 2012, point 54; nous soulignons).

⁸⁶ C.C., 7 novembre 2013, n° 145/2013.

déposées par les parties requérantes – et non sérieusement contestées par le Gouvernement flamand – que le cumul de ces quatre mesures représente, en moyenne, une somme [un gain pour l'opérateur privé] de 71.475 EUR par habitation sociale réalisée», ce qui n'est en effet pas rien. Et la Cour de conclure que les conditions de la compensation ne sont pas toutes remplies *in casu* et que, par voie de conséquence, les aides destinées à contrebalancer la charge sociale constituent bien un avantage pour les entreprises bénéficiaires. Dans la mesure où ces avantages fiscaux et mesures de subventions sont des aides d'État, elles devaient être notifiées à la Commission; comme tel n'a pas été le cas, elles doivent être annulées. CQFD⁸⁷.

Sans vouloir entrer dans une analyse économique poussée, cet arrêt semble mettre en évidence le fait que l'obligation de construction telle que prévue par le système flamand ne constituait nullement un fardeau financier; la « charge » sociale n'en était pas une, visiblement. Par rapport au versement d'une somme d'argent, en tous cas, l'exécution en nature semble avoir été (fortement) privilégiée par la Flandre. À force de vouloir faire accepter le principe d'une charge en logement par les acteurs privés, on a fini, paradoxalement, par leur accorder des avantages excessifs! Ce faisant, le législateur décréteil a peut-être perdu de vue l'objectif même de la réglementation (en théorie), à savoir imposer une *contrainte* aux promoteurs pour qu'ils prennent leur part à l'effort d'extension du parc social.

3. Une restriction du droit de propriété?

Toute aide d'État qu'elle soit, la charge sociale ne constitue pas moins, a estimé la Cour constitutionnelle, une limitation au droit de propriété des opérateurs privés, dans la mesure où elle les contraint à construire des logements de type social, générant un bénéfice en tout état de cause inférieur à celui qu'ils auraient pu réaliser sur le marché libre⁸⁸.

Notre haute Cour rappelle toutefois la jurisprudence bien établie de la Cour de justice de l'Union européenne (dans son arrêt précité du 8 mai 2013 notamment), selon laquelle, comme les autres limitations aux libertés fondamentales, la charge sociale « dans la mesure où elle vise à assurer une offre de logement suffisante à des personnes ayant un faible revenu ou à d'autres catégories défavorisées de la population locale, peut être justifiée par des exigences liées à la politique de logement social d'un État membre, en tant que raison impérieuse d'intérêt général »⁸⁹.

⁸⁷ Sur cet arrêt, voy. notamment N. DE SADELEER, « Annulation partielle du Wooncode par la Cour constitutionnelle », novembre 2013 (www.tradeenvironment.eu/uploads/Annulation_partielle_du_Wooncode_par_la_Cour_constitutionnelle.pdf).

⁸⁸ C.C., 6 avril 2011, n° 50/2011, cons. B.39.2.

⁸⁹ C.J.U.E., 8 mai 2013, *Eric Libert et autres c. Gouvernement flamand et All Projects & Developments NV e.a. c. Vlaamse Regering*, aff. jointes C-197/11 et C-203/11, point 67.

Il reste que, même justifiée par une politique sociale de ce type, la restriction du droit de propriété doit demeurer proportionnée à l'objectif visé. Il est permis de regretter à cet égard que, ayant à la base invalidé les compensations (et annulé la charge sociale), la Cour constitutionnelle n'a pas jugé nécessaire alors de trancher la question. Tout juste indique-t-elle que, *sans* les avantages financiers y associés, la charge sociale serait « tellement lourde » à supporter par le secteur privé qu'elle en deviendrait disproportionnée et, donc, inconstitutionnelle⁹⁰. Le principe de légitimité d'une charge sociale en logement, *in se*, reste cependant intact.

⁹⁰ C.C., 7 novembre 2013, n° 145/2013, cons. B.9.

Meer sociale woningen in Vlaanderendankzij het grond- en pandendecreet?

Tom VANDROMME

Chercheur à l'Universiteit Antwerpen*

Une version française de ce texte (« Plus de logements sociaux en Flandre grâce au décret relatif à la politique foncière et immobilière (grond- en pandendecreet)? ») est disponible gratuitement sur Internet, à l'adresse http://editions-larcier.larciergroup.com/pages/s_00000068441/colloque-acceler-la-production-de-logements-a-caractere-social-en-diversifiant-les-acteurs-et-les-methodes.html.

I. Situering

1. Hoewel het grond- en pandenbeleid in het Vlaamse Gewest reeds een lange geschiedenis heeft¹, werd in 2009 voor de eerste maal een algemeen decreet met als onderwerp het grond- en pandenbeleid gestemd: het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid (hierna verkort geciteerd: GPD)². Het is het eerste decreet dat de verschillende juridische en beleidsmatige instrumenten van het grond- en pandenbeleid in Vlaanderen samen brengt. Daarbij werd bewust gekozen om een afzonderlijk decreet uit te werken en het grond- en pandenbeleid niet te beschouwen als een aanhangsel van de ruimtelijke ordening, waar het uiteraard wel nauw mee verbonden is³.

Onder grond- en pandenbeleid verstaat het decreet “de aansturing, de coördinatie, de ontwikkeling en de aanwending van ruimtelijke en sectorale

* Met dank aan Tom Nulens van het agentschap Wonen-Vlaanderen voor de nuttige en kritische beschouwingen bij deze tekst. Deze tekst is bijgehouden tot 1^{ste} november 2015.

¹ Zie o.m. reeds B. HUBEAU, “Naar de zaak van de grond. Het grond- en pandenbeleid in het Vlaams gewest”, in B. HUBEAU en J. VANDE LANOTTE (eds.), *De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw (1993-1997)*, Brugge, die Keure, 1997, 199.

² BS 15 mei 2009.

³ *Parl. St.* VI. Parl., 2008-2009, nr. 2012/1, 9. Tegelijk met het GPD werd een ingrijpend wijzigings-decreet met betrekking tot de ruimtelijke ordening ingediend en behandeld: decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavings-beleid, BS 15 mei 2009; *Parl. St.* VI. Parl., 2008-2009, nr. 2011.

beleidsstrategieën en instrumenten om de grond- en pandenmarkt te faciliteren, te stimuleren, te bevorderen en desnoods te corrigeren”⁴. Een van de motieven om een nieuw/vernieuwd grond- en pandenbeleid uit te werken was de gewenste herijking van het instrumentarium in het licht van een nieuw beleid met onder meer het streven naar het recht op een betaalbare woning voor iedereen. Bij dit streven stelt het decreet een aanzienlijke uitbreiding van het sociaal woonaanbod voorop en voert het een nieuwe categorie in, m.n. het bescheiden woonaanbod. Nieuw daarbij is dat het creëren van bijkomend sociaal en bescheiden woonaanbod niet enkel door publieke initiatiefnemers zal worden verwezenlijkt, maar dat de private sector mee wordt betrokken.

2. Het GPD is opgebouwd uit zeven onderdelen (boeken) en trad in werking op 1^{ste} september 2009⁵, met uitzondering van een aantal specifieke bepalingen en een aantal overgangsmaatregelen.

Via de activering van gronden en panden wil de overheid het aanbod vergroten en daardoor de prijzen beheersbaar houden. Het GPD maakt daarbij voornamelijk gebruik van fiscale instrumenten: een activeringsheffing voor onbebouwde bouwgronden, een leegstandsheffing voor leegstaande woningen en gebouwen, belastingverminderingen voor wie verkrotte of leegstaande panden renoveert en in gebruik neemt...⁶

Boek 4 van het GPD zet volledig in op de uitbouw van het betaalbaar wonen, wat bestaat uit het sociaal wonen en uit het bescheiden wonen. De maatregelen moeten het in artikel 23 van de Grondwet opgenomen recht op een behoorlijke huisvesting helpen garanderen door voldoende kwalitatieve huisvestingsmogelijkheden te creëren voor de minder kapitaalkrachtige gezinnen en alleenstaanden. Boek 4 is veruit het meest omvangrijke en belangrijkste deel van het GPD, waarbij de grootste klemtoon op de uitbreiding van het sociaal woonaanbod wordt gelegd.

Boek 5 bevatte oorspronkelijk maatregelen ter bevordering van “wonen in eigen streek”⁷. Vanuit de vaststelling dat in bepaalde streken in Vlaanderen een hoge bouwgrondprijs en een hoge migratie-intensiteit heersen, werden maatregelen genomen om te vermijden dat minder kapitaalkrachtige bevolkingsgroepen in hun eigen gemeente/streek uit de markt worden geprijsd door de intrede van financieel sterkere bevolkingsgroepen. Daarom werd in gemeenten met een hoge migratie-intensiteit⁸ een bijzondere overdrachts-

⁴ Artikel 2.1.1 GPD.

⁵ Artikel 7.5.1 GPD.

⁶ Boek 3 van het GPD. Zie hierover: B. HUBEAU en T. VANDROMME, *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 57 tot 98.

⁷ Zie hierover P.J. DEFOORT en S. VERBIST, “Wonen in eigen streek”, in B. HUBEAU en T. VANDROMME, *Handboek Grond- en Pandenbeleid*, Brugge, die Keure, 2011, 219 tot 238.

⁸ De Vlaamse Regering diende deze gemeenten op te lijsten op basis van dwingende criteria in het GPD. In de eerste lijst ging het voornamelijk om de rand van grootstedelijke agglomeraties (Gent, Antwerpen en Brussel), de kustgemeenten, de Vlaams-Brabantse gemeenten en de gemeenten tegen

voorwaarde ingevoerd, op basis waarvan gronden in woonuitbreidingsgebied enkel konden worden overgedragen aan personen die beschikten over een voldoende nauwe band met de gemeente (bv. gedurende een bepaalde tijd woonachtig zijn in de gemeente of er minstens een halve werkweek beroepsactiviteiten verrichten). Boek 5 werd volledig vernietigd door het Grondwettelijk Hof bij arrest nr. 144/2013 van 7 november 2013. Op de vernietiging van de bepalingen “wonen in eigen streek” wordt in deze bijdrage niet dieper ingegaan⁹.

II. Het verhogen van het sociaal woonaanbod op basis van het gpd (vóór de vernietiging)

A. Algemeen

3. Vanuit de vaststelling dat het aantal sociale woningen in Vlaanderen erg laag lag in vergelijking met de buurlanden, wou de decreetgever een sterke stimulans geven aan de verwezenlijking van sociaal woonaanbod.

Daarvoor werden zelfs kwantitatieve doelstellingen vastgesteld: voor de periode 2009-2020 werd het bindend getal van 65.000 nieuwe sociale wooneenheden opgelegd, zijnde 43.000 sociale huurwoningen, 21.000 sociale koopwoningen en 1.000 sociale kavels. Dit is een aanzienlijke vermeerdering van de bestaande aantallen inzake bijkomende sociale huurwoningen en koopwoningen: bij ongewijzigd beleid zou de toename over dezelfde periode slechts ongeveer 27.000 sociale woningen bedragen (20.000 sociale huurwoningen en 7.000 sociale koopwoningen)¹⁰.

Zowel aan het aantal te verwezenlijken woningen als aan het tijdspad werd nadien gesleuteld. Deze kwantitatieve doelstelling werd in 2011 licht verhoogd naar 65.610 eenheden sociaal woonaanbod (43.440 sociale huurwoningen, 21.170 sociale koopwoningen en 1.000 sociale kavels)¹¹. Het ging daarbij over een ruimere invulling van het begrip sociaal woonaanbod (woningen van Vlabinvest werden mee onder het sociaal woonaanbod gebracht) waardoor

de Nederlandse grens (besluit van de Vlaamse Regering van 19 juni 2009 houdende vaststelling van de lijst van gemeenten in de zin van artikel 5.1.1, eerste lid, van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het gronden pandenbeleid, *BS* 22 september 2009).

⁹ Zie hierover: T. VANDROMME, “Vlaams decreet grond- en pandenbeleid gedeeltelijk vernietigd”, *RW* 2013-2014, 642 en F. CHARLIER en S. BOEYKENS, “Het ‘Wonen in eigen streek’ vernietigd. Gevolgen voor de notariële praktijk”, *T.Not.* 2014, 181.

¹⁰ *Parl.St.* VI. Parl., 2008-2009, nr. 2012/1, 46.

¹¹ Zie ook artikel 22bis van de Vlaamse Wooncode (decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, *BS* 19 augustus 1997).

ook de doelstellingen werden verhoogd¹². De tijdspanne waarbinnen het bijkomend sociaal huuraanbod moest verwezenlijkt worden, werd in 2013 verlengd, nl. in de periode 2009-2023 (voor de verwezenlijking van de bijkomende sociale koopwoningen en kavels blijft de periode 2009-2020 van kracht)¹³.

Zoals gezegd werd naast het sociaal woonaanbod een nieuwe categorie ingeschreven: het bescheiden woonaanbod. Deze nieuwe categorie wordt gedefinieerd als het aanbod aan huurwoningen, koopwoningen en kavels, met uitsluiting van het sociaal woonaanbod, dat bestaat uit kavels van maximaal 500 m², eengezinswoningen met een bouwvolume van maximaal 550 m³ of andere woningen met een bouwvolume van maximaal 240 m³, te verhogen met 50 m³ voor woningen met drie of meer slaapkamers¹⁴. Daarbij wordt de betaalbaarheid gegarandeerd door de ruimtelijke beperkingen; in tegenstelling tot bij het sociaal woonaanbod gelden geen toelatingsvoorwaarden en worden er geen bindende huur- en koopprijzen vastgesteld. Wel werden indicatieve streefprijzen in het vooruitzicht gesteld¹⁵. Door het decreet van 31 mei 2013 werd ook voor het bescheiden woonaanbod een kwantitatieve doelstelling ingevoerd: in de periode 2012-2023 dient de Vlaamse overheid het bescheiden woonaanbod uit te breiden met 6.000 eenheden¹⁶.

Het bescheiden woonaanbod vormt dus een extra aanbod aan betaalbare woningen, aanvullend op de sociale huur- en koopwoningen. Het sluit aan bij de behoeften van die mensen die geen gebruik meer kunnen maken van het sociaal woonaanbod, maar toch moeten ondersteund worden in hun zoektocht naar een woning. Het Vlaamse woonbeleid richt zich hiermee op een categorie mensen die voordien weinig werden ondersteund¹⁷.

Het bescheiden wonen en het sociaal wonen vormen samen het betaalbaar wonen¹⁸.

¹² Decreet van 23 december 2011 houdende wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid en van diverse bepalingen van andere decreten die betrekking hebben op het grond- en pandenbeleid, *BS* 27 januari 2012. Zie ook T. VANDROMME, "Reparaties aan het grond- en pandenbeleid: het wijzigingsdecreet van 23 december 2011", *RW* 2012-2013, 842.

¹³ Artikel 57 van het decreet van 31 mei 2013 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *BS* 11 juli 2013, *err. BS* 22 augustus 2013. De memorie van toelichting motiveert dit als volgt: "Op niveau van de Vlaamse Regering is er een bijsturing van het financieringssysteem voor de realisatie van sociale huurwoningen uitgewerkt. Deze kent een hogere subsidiegraad dan voorheen op het investeringsvolume. Ter compensatie van de meerkost daarvan, is overeengekomen om de bijzondere inhaalbeweging te verlengen tot eind 2023. Door de periode te verlengen waarin de bijkomende eenheden gerealiseerd moeten worden, kan deze operatie budgetneutraal worden gehouden." (*Parl. St.* Vl. Parl., 2012-2013, nr. 1848/1, 11).

¹⁴ Artikel 1.2, 1° GPD.

¹⁵ Artikel 4.2.9 e.v. GPD.

¹⁶ Artikel 22bis, § 1bis van de Vlaamse Wooncode, ingevoegd door artikel 5 van het decreet van 31 mei 2013 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *BS* 11 juli 2013, *err. BS* 22 augustus 2013.

¹⁷ *Parl. St.* Vl. Parl., 2008-2009, nr. 2012/5, 17 en 21.

¹⁸ *Parl. St.* Vl. Parl., 2008-2009, nr. 2012/1, 43.

4. De vooropgestelde verhoging van het sociaal woonaanbod kan de overheid echter niet alleen. Om die reden werd ook de private sector ingeschakeld.

Volgens de memorie van toelichting legt het GPD verantwoordelijkheden en mogelijkheden bij zowel de (semi)publieke als de private sector¹⁹. De private sector wordt toegelaten tot de sociale woonmarkt tegen billijke voorwaarden die analoog zijn aan diegene die gelden in hoofde van sociale huisvestingsmaatschappijen. Daartegenover staat een billijke compensatie.

Daarnaast legde het decreet ook de verplichting op voor de private sector om in bepaalde grote projecten sociaal en bescheiden woonaanbod te creëren. Deze verplichting wordt geconcretiseerd door aan bepaalde verkavelings- en stedenbouwkundige vergunningen een sociale last te koppelen.

De doorbreking van het monopolie van de publieke sector in de verwezenlijking van sociaal woonaanbod mag echter niet ten koste gaan van de eenheid en kwaliteit van de sociale huisvesting. Om die reden geeft het decreet een centrale rol aan de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen (VMSW), die deze eenheid moet bewaken.

De grote projecten waarvoor een verplichting geldt voor de private sector om sociaal en bescheiden woonaanbod te creëren, werden door het GPD als volgt omschreven²⁰:

- verkavelingen van ten minste tien loten bestemd voor woningbouw of met een grondoppervlakte groter dan een halve hectare;
- groepswooningbouwprojecten waarbij ten minste tien woongelegenheden ontwikkeld worden. Onder groepswooningbouwprojecten wordt verstaan het gemeenschappelijk oprichten van woningen die een gemeenschappelijke werf hebben en fysisch of stedenbouwkundig met elkaar verbonden zijn (artikel 1.2, 7° GPD);
- de bouw of de herbouw van appartementsgebouwen waarbij ten minste 50 appartementen gecreëerd worden;
- projecten die afzonderlijk genomen niet voldoen aan de voorwaarden, maar die aansluiten bij andere projecten van dezelfde ontwikkelaar en die minstens een halve hectare beslaan. Met deze laatste categorie wenst de decreetgever uiteraard te vermijden dat grote projecten in stukken worden gedeeld om aan de verplichtingen van het decreet te kunnen ontsnappen.

5. Om effectief een verhoging van het sociaal woonaanbod te krijgen werden instrumenten uit de ruimtelijke ordening ingezet. Tussen sociale woningbouw en ruimtelijke ordening bestond voor het GPD een problematische verhouding. We verwijzen hiervoor naar het arrest van de Raad van State van 9 augustus 2007 over dienstorder RWO 2006/1 van de secretaris-generaal van het departement ruimtelijke ordening, woonbeleid en onroerend erfgoed

¹⁹ *Parl. St.* VI. Parl., 2008-2009, nr. 2012/1, 54.

²⁰ Artikel 4.1.8, eerste lid GPD (oorspronkelijke versie).

(RvS 9 augustus 2007, nr. 173.942, TROS 2009, 18 met noot J. BOUCKAERT en T. GERNAEY, “Ruimtelijke ordening en sociale woningbouw”). Het GPD creëerde een decretale basis om aan een verkavelingsvergunning of stedenbouwkundige vergunning een last sociaal en/of bescheiden woonaanbod te koppelen. Deze last verplicht de verkavelaar of de bouwheer ertoe handelingen te stellen opdat een betaalbaar woonaanbod zou worden verwezenlijkt dat in overeenstemming is met de op het verkavelingsproject of het bouwproject toepasselijke norm.

6. De realisatie van het sociaal en bescheiden woonaanbod gebeurde in 4 fases.

- Fase 1: voor sociale woningen en kavels wordt voor elke gemeente een bindend sociaal objectief opgelegd (kwantitatieve doelstelling). Voor bescheiden woningen wordt enkel een omschrijving gegeven (deze fase valt dus weg voor het bescheiden woonaanbod).
- Fase 2: vervolgens worden cijfermatige normen vastgesteld voor de verwezenlijking van sociaal en bescheiden woonaanbod.
Enerzijds gaat het over een algemene verplichting voor de publieke sector ter verwezenlijking van sociaal woonaanbod.
Anderzijds worden concrete verplichtingen opgelegd aan de publieke en private sector wanneer een groot project wordt ontwikkeld. Deze normen situeren zich op drie niveaus:
 - decretale normen;
 - normen in een gemeentelijk reglement sociaal wonen of een verordening bescheiden wonen;
 - normen in bijzondere plangebieden die bijkomend woongebied creëren.
 De normen liggen steeds hoger voor gronden van de publieke sector.
- Fase 3: de algemene normen worden geconcretiseerd als een last in verkavelingsvergunningen en stedenbouwkundige vergunningen.
- Fase 4: de verkrijger van de vergunning staat in voor de uitvoering van de last. Het GPD stelt verschillende mogelijkheden voor om de last uit te voeren.

B. De verwezenlijking van bijkomend sociaal woonaanbod

1. Bindend sociaal objectief

7. Voor de periode 2009-2020 legt het GPD de verwezenlijking op van 65.610 sociale wooneenheden (voor sociale huurwoningen vanaf 2013 binnen de periode 2009-2023). Aan deze uitbreiding zal mee gewerkt moeten worden door elke Vlaamse gemeente. De doelstellingen op Vlaams niveau worden daarom verdeeld over de Vlaamse gemeenten door hen een bindend sociaal objectief op te leggen: een gemeentelijke omschrijving van het sociaal woon-

aanbod dat binnen de tijdshorizon van een Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV) ten minste moet worden verwezenlijkt²¹. Er wordt aan de gemeenten een bindend sociaal objectief opgelegd voor zowel sociale huurwoningen als sociale koopwoningen en sociale kavels. Het bindend sociaal objectief houdt voor de gemeentelijke overheid een rechtsplicht in om (i) bestaande gemeentelijke plannen en reglementen met een invloed op de verwezenlijking van het sociaal woonaanbod waar nodig af te stemmen op het vooropgestelde percentage – van bestaande gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen die niet in overeenstemming zijn met het bindend sociaal objectief en nog niet werden aangepast, kan trouwens worden afgeweken²² –, (ii) normen vast te stellen in lijn met het vooropgestelde percentage en (iii) sociale lasten aan te wenden om het vooropgestelde percentage te bereiken²³.

8. Het gemeentelijk objectief voor *sociale huurwoningen* wordt samengesteld op basis van de formule zoals omschreven in artikel 4.1.4 GPD, waarbij het aantal huishoudens centraal staat. Concreet werd deze formule zo uitgewerkt dat in elke gemeente een bijkomend aanbod aan sociale huurwoningen van 1,66 % ten opzichte van het aantal huishoudens moet worden gerealiseerd²⁴.

Voor gemeenten die reeds beschikken over een sociaal huuraanbod van meer dan 9 % (bv. Antwerpen, Mechelen, Gent, Genk, Willebroek) geldt geen verplichting. Gemeenten die in de voorziene periode de drempel van 9 % bereiken, worden “afgetopt” op 9 %²⁵. Deze gemeenten kunnen wel op vrijwillige basis een sociaal woonbeleidsconvenant onderhandelen met de Vlaamse Regering.

Gemeenten met een sociaal huuraandeel van minder dan 3 %, dienen een extra inspanning te leveren op basis van de tabel in artikel 4.1.4, § 2 van het GPD. De inhaalbeweging moet geleverd worden in de periode 2013-2025 (terwijl het “gewone” bindend sociaal objectief moet verwezenlijkt worden in de periode 2009-2020, nadien 2009-2023). Op basis van één van de in het decreet vermelde uitzonderingsgronden kan de Vlaamse Regering een gemeente vrijstellen van de specifieke inhaalbeweging: (i) manifeste ruimtelijke beperkingen die niet of onvoldoende kunnen worden opgevangen door verhuring van private woningen aan sociale verhuurkantoren; (ii) de specifieke inhaalbeweging leidt er toe dat jaarlijks een aantal sociale huurwoningen moet worden vergund dat hoger is dan 25 % van het gemiddeld

²¹ Artikel 4.1.2, § 1 GPD.

²² Artikel 4.1.2, § 2, laatste lid GPD.

²³ Artikel 4.1.2, § 2, eerste lid GPD (oorspronkelijke versie).

²⁴ Voor Limburg ligt dit percentage iets hoger aangezien op basis van het Limburgplan aan Limburg meer woningen werden toegewezen: *Parl. St. Vl. Parl.*, 2008-2009, nr. 2012/5, 17.

²⁵ Artikel 4.1.4, § 3 GPD. Het gemiddelde aantal sociale huurwoningen in een gemeente bedraagt voor Vlaanderen 6 %. Gemeenten met 9 % sociaal huuraanbod op hun grondgebied hebben 150 % van het huidige gemiddelde en hebben dus in het verleden al voldoende inspanningen geleverd: *Parl. St. Vl. Parl.*, 2008-2009, nr. 2012/5, 17.

aantal vergunde woningen; (iii) de gemeente levert reeds belangrijke inspanningen op het vlak van de opvang van woonbehoeftige doelgroepen, bv. door een asielcentrum of doortrekkersterrein voor woonwagenbewoners of (iv) de gemeente beschikt over huurwoningen die zijn verwezenlijkt met gelden van het Vlaamse Gewest of door Vlabinvest.

Tot slot voorziet het decreet nog in een uitzondering voor de gemeente die op grond van een wetenschappelijk onderbouwd dossier aantoonst dat het gemeentelijk objectief omwille van manifeste ruimtelijke beperkingen niet volledig kan worden verwezenlijkt binnen de voorziene periode. De Vlaamse Regering kan dan een uitstel van ten hoogste vijf jaar verlenen²⁶. Het decreet voorziet enkel een uitstel, geen vrijstelling. Het is onduidelijk hoe een gemeente met effectief ruimtelijke beperkingen na die periode van vijf jaar wel in de mogelijkheid zou zijn om de uitbreiding van het sociaal huur-aanbod te verwezenlijken.

9. Het gemeentelijk objectief voor *sociale koopwoningen* en voor *sociale kavels* kan niet worden afgeleid uit de bepalingen van het GPD. Het GPD legt enkel provinciale aantallen op, die eveneens werden gebaseerd op basis van het aantal huishoudens in elke provincie. Deze aantallen moeten door de deputatie in overleg met de gemeenten verder uitgesplitst worden²⁷.

10. De uitbreiding van het sociaal woonaanbod zal door de Vlaamse Overheid opgevolgd worden. Daartoe voert de Vlaamse Regering voor het eerst in 2012 en daarna periodiek om de twee jaar een voortgangstoets uit over de implementatie van het bindend sociaal objectief²⁸.

2. Uitvoering van het bindend sociaal objectief: normen en instrumenten

11. Ter verwezenlijking van het bindend sociaal objectief legde het GPD een aantal verplichtingen op. Nieuw daarbij is dat het creëren van bijkomend sociaal woonaanbod niet enkel door publieke initiatiefnemers zal worden verwezenlijkt, maar dat de private sector mee wordt betrokken.

a) Normen voor de publieke sector

12. Bij de verwezenlijking van het sociaal woonaanbod dienen in de eerste plaats de overheden en de semipublieke rechtspersonen het goede voorbeeld te geven. De gemeente dient er over te waken dat ten minste een kwart van de gezamenlijke oppervlakte van onbebouwde bouwgronden en kavels in eigendom van Vlaamse besturen en semipublieke rechtspersonen wordt

²⁶ Artikel 4.1.4, § 1, derde lid GPD.

²⁷ Artikel 4.1.5 GPD voor sociale koopwoningen en artikel 4.1.6 GPD voor sociale kavels.

²⁸ Artikel 22bis, § 2 Vlaamse Wooncode.

aangewend voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod. Elke gemeente moet daarvoor een actieprogramma vaststellen²⁹.

b) Normen voor de publieke en de private sector

13. Daarnaast legt het GPD normen op voor grote bouw- of verkavelingsprojecten, los van de vraag door wie deze projecten worden verwezenlijkt.

In elk van de geïmplementeerde projecten dient een sociaal woonaanbod verwezenlijkt te worden van 20 tot 40 % voor publieke gronden en 10 tot 20 % voor private gronden³⁰.

Indien de gemeente een *gemeentelijk reglement Sociaal Wonen* heeft vastgesteld³¹, kunnen eigen percentages vastgelegd worden voor de verwezenlijking van sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en sociale kavels. Bovendien kan genoemd reglement gronden bevatten op basis waarvan afgevoerd kan worden van de genoemde percentages, zonder dat ze evenwel lager kunnen zijn dan de helft van de in het reglement vermelde percentages³². Indien een gemeente haar bindend sociaal objectief heeft bereikt (wat moet bekendgemaakt worden), kan het gemeentelijk reglement Sociaal Wonen afzien van het opleggen van een percentage sociaal woonaanbod of een lager percentage hanteren dan decretaal vastgelegd³³.

Indien het bouw- of verkavelingsproject gelegen is in een nieuw gecreëerd woongebied van minstens een halve hectare³⁴, gelden verstrengde objectieven: 40 tot 50 % voor publieke gronden en 20 tot 25 % voor private gronden. Op gemotiveerde wijze kan door de overheid die het plan vaststelt een lager percentage worden gemotiveerd vanuit het bestaande en geplande sociaal woonaanbod, de sociale contextfactoren en de ruimtelijke karakteristieken van het nieuwe woongebied, zonder dat de verlaagde percentages minder bedragen dan de helft³⁵. Zolang het bindend sociaal objectief nog niet is verwezenlijkt, zijn de verhoogde percentages voor nieuw gecreëerde woon-

²⁹ Artikel 4.1.7, tweede lid GPD.

³⁰ Artikel 4.1.8, tweede lid GPD (oorspronkelijke versie).

³¹ Een gemeentelijk reglement Sociaal Wonen heeft dezelfde rechtskracht en bindende waarde als een stedenbouwkundige verordening; het is evenwel geen stedenbouwkundige verordening, waardoor de procedurele regels daaromtrent niet gevolgd dienen te worden.

³² Artikel 4.1.9 GPD (oorspronkelijke versie).

³³ Het bereiken van het bindend sociaal objectief volstaat op zich dus niet om niet meer onder de verplichtingen te vallen. Het bereiken van het bindend sociaal objectief moet bekendgemaakt worden volgens artikel 186 van het Gemeentedecreet én de gemeente moet over een gemeentelijk reglement Sociaal Wonen beschikken: artikel 4.1.8, laatste lid GPD (oorspronkelijke versie).

³⁴ Geïmplementeerd zijn de bestemmingswijzigingen naar wonen, enerzijds door een gewestelijk plan of anderzijds door een provinciaal of gemeentelijk plan waarbij er sprake is van een omzetting van woonuitbreidingsgebied, van woonreservegebied of van zachte bestemmingen ("landbouw", "bos", "overig groen" of "natuur").

³⁵ Artikel 4.1.12 GPD (oorspronkelijke versie).

gebieden verplicht; zodra het bindend sociaal objectief werd verwezenlijkt worden de verhoogde percentages facultatief³⁶.

14. De verplichting om bij uitvoering van groot project een bepaald percentage sociaal woonaanbod te creëren wordt aan de initiatiefnemer opgelegd via een sociale last die verbonden wordt aan de verkavelings- of stedenbouwkundige vergunning. Het gaat daarbij over een last in de zin van artikel 4.2.20 Vlaamse Codex RO. Deze last verplicht de verkavelaar of de bouwheer ertoe handelingen te stellen opdat een sociaal woonaanbod zou worden verwezenlijkt dat in lijn is met het op het verkavelingsproject of het bouwproject toepasselijk percentage. Bij het opleggen van de last, past de vergunningverlenende overheid de verplichte percentages toe: indien de gemeente niet beschikt over een gemeentelijk reglement Sociaal Wonen, zijn dit de decretale percentages van 20 tot 40 % voor publieke gronden en 10 tot 20 % voor private gronden³⁷.

15. De sociale last wordt principieel³⁸ uitgevoerd op één van de volgende manieren: (§ 1) in natura³⁹, (§ 2) door verkoop van de voor het vooropgestelde sociaal woonaanbod vereiste gronden aan een sociale woonorganisatie⁴⁰, (§ 3) door verhuring van de opgetrokken woningen aan een sociaal verhuurkantoor⁴¹ en (§ 4) door een combinatie van de voorgaanden. Daarnaast kan de last ook nog uitgevoerd worden door (§ 5) verlegging van de uitvoering van de last naar andere terreinen⁴², (§ 6) storting van een sociale bijdrage aan de gemeente waarbinnen het project ontwikkeld wordt⁴³ en (§ 7) gebruik van kredieteenheden⁴⁴.

§ 1 – Uitvoering in natura

16. De bouwheer of verkavelaar kan de sociale last in natura uitvoeren door het vooropgestelde sociaal woonaanbod effectief te verwezenlijken (rechtstreeks of via aanbesteding). Volgende voorwaarden zijn van toepassing: (i) de reglementaire normen die gelden voor de sociale huisvestingsmaatschappijen moeten worden gerespecteerd⁴⁵, (ii) de werken moeten voltooid zijn

³⁶ Artikel 4.1.13 GPD (oorspronkelijke versie).

³⁷ Artikel 4.1.10 GPD (oorspronkelijke versie).

³⁸ Zie de tituluur van onderafdeling 1: “principiële uitvoeringswijzen” (oorspronkelijke versie).

³⁹ Artikel 4.1.20 tot 4.1.24 GPD (oorspronkelijke versie).

⁴⁰ Artikel 4.1.25 GPD (oorspronkelijke versie).

⁴¹ Artikel 4.1.26 GPD (oorspronkelijke versie).

⁴² Artikel 4.1.18 GPD (oorspronkelijke versie).

⁴³ Artikel 4.1.19 GPD (oorspronkelijke versie).

⁴⁴ Artikel 4.1.16, § 2 en 3 GPD (oorspronkelijke versie).

⁴⁵ De inhoud van deze reglementaire normen zou volgens de memorie van toelichting nog vastgelegd worden in een uitvoeringsbesluit en heeft voornamelijk betrekking op bouwtechnische beschrijvingen, concept- en ontwerpdocumenten... van de VMSW: *Parl. St. Vl. Parl.*, 2008-2009,

binnen de vijf jaar na de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg⁴⁶ en (iii) het verlijden van de onderhandse akte betreffende de overdracht geschiedt binnen een termijn van vier maanden na de voltooiing van de werken. De voortgang van de werken wordt gecontroleerd door de VMSW door middel van 3 deelattesten en door de toezichthouder voor de sociale huisvesting⁴⁷.

Zodra het derde deelattest werd uitgereikt door de VMSW, wordt de sociale last geacht te zijn uitgevoerd. Door dit derde deelattest wordt het sociaal gedeelte ook definitief erkend als zijnde gerealiseerd door een sociale huisvestingsmaatschappij, waardoor het gunstiger regime inzake verminderde registratierechten (1,5% in plaats van 6%) en inzake btw (6% in plaats van 21%) van toepassing is.

17. De verkoop van gerealiseerde *sociale huurwoningen* dient verplicht te verlopen via een cascadesysteem. In de eerste plaats dienen deze woningen aangeboden te worden aan een sociale huisvestingsmaatschappij die actief is in de gemeente, vervolgens aan een andere sociale woonorganisatie, de VMSW uitgezonderd, en als laatste aan de VMSW zelf, die verplicht is om tot aankoop over te gaan. De verkavelaar of bouwheer beschikt dus over een overnamegarantie. De overnameprijs is ten hoogste gelijk aan de subsidieerbare prijsplafonds uit de sociale huursector⁴⁸. *Sociale koopwoningen* en *kavels* worden in naam van de verkavelaar of bouwheer aan de doelgroep aangeboden door een sociale huisvestingsmaatschappij volgens dezelfde voorwaarden als voor de overdracht door sociale huisvestingsmaatschappijen zelf⁴⁹. De verkoopprijs bedraagt maximaal de verkoopprijs die de VMSW hanteert.

§ 2 – Overdracht van gronden aan een sociale woonorganisatie

18. Er dient geen sociale last in natura te worden uitgevoerd, wanneer de verkavelaar of bouwheer beslist de voor het vooropgestelde sociaal woon-

nr. 2012/1, 59. Zie daarvoor het ministerieel besluit van 14 mei 2013 betreffende de vaststelling van de technische normen waaraan sociale woningen en kavels moeten voldoen, BS 30 mei 2013, waarin de ABC-normen van de VMSW worden geofficialiseerd: 1° de Algemene Handleiding woningbouw renovatie; 2° de Bouwtechnische beschrijving en 3° Concepten voor sociale woningbouw – Leidraad voor bouwheer en ontwerpers.

⁴⁶ Of indien de vergunning uitdrukkelijk melding maakt van verschillende fasen van het project binnen de vijf jaar na de aanvang van de vergunningsfase waarin het sociaal woonaanbod moet worden verwezenlijkt.

⁴⁷ Zie artikel 29bis van de Vlaamse Wooncode.

⁴⁸ Zoals vastgelegd in het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 houdende de financiering van de sociale huisvestingsmaatschappijen voor de realisatie van sociale huurwoningen en de daaraan verbonden werkingskosten, BS 31 oktober 2007.

⁴⁹ Besluit van de Vlaamse Regering van 29 september 2006 betreffende de voorwaarden voor de overdracht van onroerende goederen door de VMSW en de sociale huisvestingsmaatschappijen ter uitvoering van de Vlaamse Wooncode, BS 13 november 2006.

aanbod vereiste gronden te verkopen aan een sociale woonorganisatie. De aanbidding van deze gronden verloopt volgens hetzelfde cascadesysteem als bij de verkoop van sociale huurwoningen. De verkoopprijs wordt geraamd door een ontvanger van registratie en domeinen of een commissaris van het comité tot aankoop. De schattingsprijs is gelijk aan de venale waarde van het goed, zonder rekening te houden met de gevolgen van de last.

De overnemer dient de verkochte gronden in te richten als sociale kavels of dient er sociale woningen op te richten binnen de vijf jaar na het verlijden van de authentieke akte van verkoop.

§ 3 – Verhuring van woningen aan een sociaal verhuurkantoor

19. Een sociale last kan ook uitgevoerd worden door verhuring van binnen een verkaveling of een bouwproject verwezenlijkte woningen aan een sociaal verhuurkantoor⁵⁰ en dit onder de volgende voorwaarden: (i) de hoofdhuurovereenkomst wordt uiterlijk gesloten op de datum van de afgifte van de verkavlings- of stedenbouwkundige vergunning; (ii) de hoofdhuurovereenkomst geldt voor een periode van minstens 27 jaar en (iii) de huurprijs van de woning overstijgt een decretaal bepaald maximum niet.

§ 4 – Verlegging van de uitvoering van de last naar andere terreinen

20. De bouwheer of verkavelaar kan de uitvoering van de sociale last verleggen naar andere terreinen dan deze die gelegen zijn binnen de verkaveling of het bouwproject. De last wordt dan wel degelijk uitgevoerd op één van de drie wijzen hierboven vermeld, maar op een ander terrein.

Het verleggen van de uitvoering van de last kan enkel indien (i) het ander terrein economisch en ruimtelijk gelijkwaardig is aan het terrein van het project zelf; (ii) het ander terrein binnen dezelfde gemeente is gelegen; (iii) het verleggen van de uitvoering van de sociale last verenigbaar is met het door de gemeente gevoerde ruimtelijk beleid en (iv) de verkavelaar of bouwheer eigenaar is van het andere terrein of door de eigenaar uitdrukkelijk gemachtigd is om er de sociale last uit te voeren.

§ 5 – Storting van een sociale bijdrage

21. De verkavelaar of bouwheer kan zich van de sociale last geheel of gedeeltelijk kwijten door de storting van een sociale bijdrage aan de gemeente waarbinnen het project wordt ontwikkeld. De sociale bijdrage bedraagt 50.000 EUR per verplicht te ontwikkelen sociale woning of kavel, geïndexeerd op basis van de ABEX-index. De gemeente gebruikt deze bijdrage in het belang van het gemeentelijk sociaal woonaanbod.

⁵⁰ Een sociaal verhuurkantoor is een organisatie die private huurwoningen in huur neemt en onderverhuurt aan het doelpubliek van de sociale huisvesting volgens de regels van het sociaal huurstelsel (titel VII van de Vlaamse Wooncode).

De uitzonderlijke bijdrageregeling kan enkel worden toegepast met goedkeuring van de vergunningverlenende overheid en indien het project niet gelegen is in (voormalige) woonuitbreidings- of woonreservegebieden, die immers inzonderheid ten behoeve van groepswoningbouw of sociale bestemmingen werden gecreëerd⁵¹.

§ 6 – Gebruik van kredieteenheden

22. De verkavelaar of bouwheer kan CBO-credits in mindering brengen van een principeel uit te voeren sociale last. CBO-credits zijn kredieteenheden die worden verkregen per sociale huurwoning die wordt verwezenlijkt in het kader van een oproepprocedure door de VMSW om projectvoorstellen in te dienen met betrekking tot de verwezenlijking van sociale huurwoningen⁵².

Ook indien op verzoek van de verkavelaar of bouwpromotor een hogere sociale last werd opgelegd dan deze die krachtens de toepasselijke normering vereist is, levert dit een kredieteenheid op per extra verwezenlijkte sociale woning of kavel.

C. De verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod

23. Het bescheiden woonaanbod werd reeds eerder gedefinieerd. In tegenstelling tot het sociaal woonaanbod stelde het GPD aanvankelijk geen concrete cijfers voorop hoeveel bescheiden woonaanbod in de eerst volgende periode moest verwezenlijkt worden. Het GPD legde enkel normen op voor het betaalbaar wonen, waarvan het sociaal wonen dus in mindering moet worden gebracht. Sinds 2013 werd in de Vlaamse Wooncode ook voor het bescheiden woonaanbod een kwantitatieve doelstelling opgenomen van 6.000 te verwezenlijken eenheden in de periode 2012-2023.

De memorie van toelichting merkt op dat de verwezenlijking van bescheiden woonaanbod ook vóór het GPD reeds kon nagestreefd worden door in een ruimtelijk uitvoeringsplan te bepalen dat een vergunning slechts kan worden verleend indien een project een aantal bescheiden woongelegenheden omvat⁵³. Het nieuwe decreet legt evenwel een uitdrukkelijke norm op in bepaalde gebieden.

1. Normen

24. In grote bouw- of verkavelingsprojecten⁵⁴ dient steeds een bescheiden woonaanbod verwezenlijkt te worden van 40% voor publieke gronden en

⁵¹ *Parl. St.* VI. Parl., 2008-2009, nr. 2012/1, 62.

⁵² Artikel 33, § 1, tweede lid, 8° Vlaamse Wooncode.

⁵³ *Parl. St.* VI. Parl., 2008-2009, nr. 2012/1, 52.

⁵⁴ Het gaat hierbij over dezelfde bouw- en verkavelingsprojecten als bij het sociaal woonaanbod.

20% voor private gronden, telkens verminderd met het op grond van het bij of krachtens het gemeentelijk reglement Sociaal Wonen opgelegde percentage inzake de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod⁵⁵. Hieruit blijkt dus duidelijk dat het aandeel bescheiden woonaanbod gelijk is aan het verschil tussen het aandeel betaalbaar wonen (resp. 40% of 20%) en het aandeel sociaal wonen.

Indien een gemeente haar bindend sociaal objectief heeft bereikt (wat moet bekendgemaakt worden), kan een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening Bescheiden Wonen afzien van het opleggen van een percentage bescheiden woonaanbod of een lager percentage hanteren dan decretaal vastgelegd⁵⁶.

25. Een gemeente kan er voor opteren een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening Bescheiden Wonen vast te stellen⁵⁷. Daarin kunnen de maximale oppervlakte- en volumenormen die het begrip “bescheiden wonen” omschrijven, verder beperkt worden: hierdoor kan er rekening gehouden worden met de gemiddelde waarden van een specifiek gebied, die enigszins variëren binnen het Vlaamse Gewest⁵⁸. Bovendien kan genoemde stedenbouwkundige verordening gronden bevatten op basis waarvan door de vergunningverlenende overheid afgeweken kan worden van de genoemde percentages, zonder dat ze evenwel lager kunnen zijn dan de helft van de decretaal bepaalde percentages. Mogelijke gronden zijn: de omvang, vorm, ligging of inplanting van de verkaveling of het bouwproject of het in de omgeving reeds bestaande bescheiden of sociaal woonaanbod.

26. Ruimtelijke uitvoeringsplannen en plannen van aanleg kunnen eigenstandig procentuele objectieven en voorschriften vastleggen voor de verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod. In specifieke plangebieden, m.n. de nieuw gecreëerde woongebieden⁵⁹, schrijft het decreet een uitdrukkelijke normstelling voor. In deze specifieke plangebieden dient het ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg een procentueel objectief vast te leggen dat gelijk is aan 40%, verminderd met het vastgelegde percentage sociaal woonaanbod⁶⁰. Deze strengere eisen worden verantwoord doordat de overheid een duidelijke gunst verleent door het creëren van bijkomend woongebied⁶¹. Aangezien voor publieke gronden reeds hoge percentages sociaal woonaanbod gelden, zal de impact van deze regeling voor publieke gronden beperkt zijn. Onder bepaalde voorwaarden kan het procentueel objectief

⁵⁵ Artikel 4.2.1, tweede lid GPD (oorspronkelijke versie).

⁵⁶ Artikel 4.2.1, *in fine* GPD.

⁵⁷ Artikel 4.2.2 GPD.

⁵⁸ *Parl. St.* VI. Parl., 2008-2009, nr. 2012/1, 52.

⁵⁹ Het gaat hier over dezelfde gebieden als die waar voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod eveneens een verstrengde regeling geldt.

⁶⁰ Artikel 4.2.4, § 2, eerste lid GPD (oorspronkelijke versie).

⁶¹ *Parl. St.* VI. Parl., 2008-2009, nr. 2012/1, 53.

worden verminderd tot 10 % (sociale contextfactoren, ruimtelijke karakteristieken van het geordend woongebied...) of tot 0 % (bij verwezenlijking van het sociaal objectief)⁶².

2. Lasten

27. De verplichting om bescheiden woonaanbod te creëren wordt eveneens geconcretiseerd door een last te verbinden aan de verkavelings- of stedenbouwkundige vergunning. Bij het opleggen van de last, past de vergunningverlenende overheid de verplichte percentages toe: indien een gemeente niet beschikt over een stedenbouwkundige verordening Bescheiden Wonen, past zij de decretaal bepaalde percentages toe⁶³. De last kan door de verkavelaar of bouwheer worden uitgevoerd (i) in natura, (ii) door verkoop van gronden aan een sociale woonorganisatie of een openbaar bestuur of (iii) door storting van een bijdrage.

28. De *uitvoering in natura* houdt in dat de verkavelaar of bouwheer zelf het vooropgestelde bescheiden woonaanbod verwezenlijkt⁶⁴. Hij beschikt daarvoor over een termijn van acht jaar na de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg. Voor de verhuur en verkoop van bescheiden woningen en voor de verkoop van bescheiden kavels, worden door de Vlaamse Regering indicatieve streefprijzen opgesteld⁶⁵. Zij zijn niet bindend.

De last kan eveneens uitgevoerd worden door de voor het vooropgestelde bescheiden woonaanbod vereiste gronden *te verkopen aan een sociale woonorganisatie of een openbaar bestuur*⁶⁶. De verkoopprijs wordt vastgesteld op de venale waarde van het goed, zonder rekening te houden met de gevolgen van de last, geraamd door een ontvanger van registratie en domeinen of een commissaris van het comité tot aankoop. De verkochte gronden dienen uiteraard ingezet te worden ten bate van het gemeentelijke woonbeleid⁶⁷.

Met goedkeuring van de vergunningverlenende overheid en op voorwaarde dat het project niet gelegen is in een (voormalig) woonuitbreidings- of woonreservegebied, kan de last ook worden uitgevoerd door middel van een *storting van een bijdrage aan de gemeente* waarbinnen het project wordt ontwikkeld⁶⁸. De bijdrage is gelijk aan het geïndexeerde bedrag voor het grondaandeel van een goede woning in de zin van artikel 9 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 inzake de financiering van de

⁶² Artikel 4.2.4, § 2, tweede lid GPD (oorspronkelijke versie).

⁶³ Artikel 4.2.2, § 2 GPD.

⁶⁴ Artikel 4.2.6 GPD.

⁶⁵ Artikel 4.2.9 GPD.

⁶⁶ Artikel 4.2.7 GPD.

⁶⁷ Merk op dat sociale huisvestingsmaatschappijen op basis van artikel 41, § 2 van de Vlaamse Wooncode ten belope van 20 % van hun jaarlijks investeringsvolume een bescheiden woonaanbod kunnen realiseren (ingevoerd door artikel 7.2.20 GPD).

⁶⁸ Artikel 4.2.8 GPD.

sociale huisvestingsmaatschappijen⁶⁹, aangezien het bescheiden wonen nauw samenhangt met het begrip “goede woning”⁷⁰. De bijdrage wordt eveneens ingezet ten bate van het gemeentelijk sociaal of bescheiden woonbeleid.

Sinds 21 juli 2013 kan de last bescheiden woonaanbod ook verwezenlijkt worden door hem te verleggen naar andere terreinen dan deze die gelegen zijn binnen de verkaveling of het bouwproject⁷¹.

III. De vernietiging door het grondwettelijk hof (arrest nr. 145/2013)

29. De verplichtingen die werden opgelegd aan private ontwikkelaars werden vrijwel onmiddellijk in vraag gesteld: is de bouw van sociale woningen door privé-ondernemingen, die daarvoor kunnen rekenen op verlaagde belastingtarieven en op een gegarandeerde afname van de woning door de sociale huisvestingsmaatschappijen niet strijdig met de overheidsopdrachtenreglementering en met het Europese recht inzake staatssteun? De memorie van toelichting probeert alvast de gemaakte keuzes op dit vlak voldoende te motiveren⁷².

Doordat de private eigenaar een gedeelte van zijn project verplicht voorbehoudt voor sociaal en bescheiden woonaanbod en het sociale woonaanbod tegen vooraf vastgestelde prijzen moet afstaan, wordt ook zijn eigendomsrecht beperkt, waardoor de maatregel mogelijks in conflict komt met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol EVRM en artikel 544 B.W. Het eigendomsrecht kan evenwel beperkt worden indien deze beperkingen verantwoord zijn, een maatschappelijk doel dienen (verwezenlijking van het grondrecht op wonen) en daarmee in verhouding staan. Ook daar voorziet de memorie van toelichting in een verantwoording⁷³.

Tot slot werden eveneens vragen gesteld bij de sociale last in het kader van de vrijheid van vestiging: de ingewikkelde bepalingen inzake de sociale last zouden het voor buitenlandse ondernemingen immers moeilijk maken om te opereren op de Vlaamse markt⁷⁴.

⁶⁹ Oorspronkelijk stond dit opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 12 oktober 2007 houdende de financiering van de sociale huisvestingsmaatschappijen voor de realisatie van sociale huurwoningen en de daaraan verbonden werkingskosten, *BS* 31 oktober 2007, nu in het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten, *BS* 15 januari 2013.

⁷⁰ *Parl. St.* VI. Parl., 2008-2009, nr. 2012/1, 72.

⁷¹ Artikel 4.2.8/1 GPD, ingevoegd door artikel 65 van het decreet van 31 mei 2013 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot wonen, *BS* 11 juli 2013, *err.* *BS* 22 augustus 2013.

⁷² *Parl. St.* VI. Parl. 2008-2009, nr. 2012/1, 63 tot 71.

⁷³ *Parl. St.* VI. Parl. 2008-2009, nr. 2012/1, 73 tot 75.

⁷⁴ *Hand.* Commissie Ruimtelijke Ordening, 6 januari 2010, 12.

Het mogelijks betwistbaar karakter van het decreet kwam ook duidelijk tot uiting in de bespreking van het decreet in de bevoegde commissie van het Vlaams Parlement⁷⁵.

30. Tegen dit onderdeel van het GPD werd ook een beroep tot vernietiging ingesteld door 36 vennootschappen die actief zijn in de vastgoedsector. Hun grieven richtten zich tegen de eigendomsbeperkingen die de sociale last inhouden en tegen de schendingen van het Europees recht op het vlak van staatssteun, overheidsopdrachten en het vrij verkeer. Bij arrest nr. 50/2011 van 6 april 2011 werd een aantal middelen afgewezen en werden voor het overige 12 prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie⁷⁶.

31. Het Hof van Justitie deed uitspraak over de prejudiciële vragen bij arrest van 8 mei 2013⁷⁷.

Omdat de door het GPD opgelegde verplichting om sociaal en bescheiden woonaanbod te verwezenlijken toch een ernstige aantasting van het eigendomsrecht van de private ontwikkelaar is, werden compensaties voorzien voor de private ontwikkelaar om de maatregel evenredig met het beoogde doel te maken. Zo werd voorzien in fiscale stimuli en subsidiemechanismen voor de private ontwikkelaars die de sociale last in natura uitvoeren, zoals toepassing van een verlaagd BTW-tarief en een verlaagd tarief inzake registratierechten, een overnamegarantie voor de gebouwde sociale woningen en infrastructuursubsidies (artikelen 4.1.20 tot en met 4.1.24 GPD). Het zijn net deze compensaties die ter discussie stonden in het licht van de Europese wetgeving.

Terwijl het Hof van Justitie klare taal sprak over de maatregelen van wonen in eigen streek⁷⁸, hield het zich wat betreft de maatregelen met betrekking tot de verwezenlijking van sociaal en bescheiden woonaanbod door private ontwikkelaars veel meer op de vlakte en beperkte het zich tot het formuleren van een aantal principes en het besluit dat het Grondwettelijk Hof op basis van deze principes moet uitmaken of er sprake is van een schending van het Europees recht.

In de eerste plaats werd beoordeeld of de verplichting een bepaalde percentage sociaal en bescheiden woonaanbod te verwezenlijken een schending inhoudt van het principe van vrij verkeer van kapitaal (artikel 63 VWEU). Aangezien de maatregelen van boek 4 GPD ingezetenen van een lidstaat kunnen ontmoedigen in een andere lidstaat investeringen te doen, is er sprake van een beperking van het vrij verkeer van kapitaal. Of deze beper-

⁷⁵ *Parl.St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2012/5, 31 tot 37.

⁷⁶ GwH 6 april 2011, nr. 50/2011. Zie ook T. VANDROMME, "Grond- en pandendecreet overleeft voorlopig", *Juristenkrant* 2011, afl. 234, 4 en 5.

⁷⁷ HvJ 8 mei 2013, *E. Libert e.a. t. Vlaamse Regering en All Projects & Developments NV e.a. t. Vlaamse Regering*, zaken C-197/11 en C-203/11.

⁷⁸ In het arrest van 8 mei 2013 deed het Hof van Justitie naast de maatregelen over de verwezenlijking van bijkomend sociaal woonaanbod ook uitspraak over de maatregelen inzake wonen in eigen streek.

king gerechtvaardigd is, dient volgens het Hof van Justitie echter beoordeeld te worden door het Grondwettelijk Hof in het licht van de doelstellingen van deze regeling, m.n. een sociaal huisvestingsbeleid, en de vraag of de maatregel voldoet aan het evenredigheids criterium, dat wil zeggen dat de maatregel noodzakelijk en geschikt is voor de verwezenlijking van het nagestreefde doel.

Vervolgens stelde het Grondwettelijk Hof de vraag of de fiscale stimuli en subsidiemechanismen op basis van de artikelen 107 en 108 VWEU en de DAEB-beschikking⁷⁹ moeten beschouwd worden als staatssteun die bij de Europese Commissie dient te worden aangemeld. Het Hof van Justitie beantwoordt deze vraag met verwijzing naar de vier elementen om een maatregel als staatssteun te beschouwen: (i) het moet gaan over een maatregel van de staat of met staatsmiddelen bekostigd; (ii) de maatregel moet het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden; (iii) de maatregel moet de begunstigde een voordeel verschaffen en (iv) de maatregel moet de mededinging vervalsen of dreigen te vervalsen. Het Hof besteedde daarbij bijzondere aandacht aan de verordening over de-minimissteun⁸⁰, die steun waarvan het bedrag over een periode van drie jaar een plafond van 200.000 EUR niet overschrijdt, niet als staatssteun omschrijft. Verder werd ook verwezen naar het feit dat overheidsmaatregelen die worden beschouwd als compensatie voor de prestaties die de begunstigde ondernemingen hebben verricht om openbaardienstverplichtingen uit te voeren, zodat deze ondernemingen in werkelijkheid geen financieel voordeel hebben ontvangen en die maatregelen dus niet tot gevolg hebben dat deze ondernemingen in een gunstigere mededingingspositie worden geplaatst dan hun concurrenten, niet onder staatssteun vallen. Daarvoor worden de criteria uit het Altmark-arrest⁸¹ herhaald. Tot slot stelde het Hof van Justitie dat wanneer het Grondwettelijk Hof tot de conclusie zou komen dat de compensatiemaatregelen als staatssteun moeten worden gezien, het Grondwettelijk Hof nog zal moeten nagaan of deze staatssteun niet vrijgesteld was van aanmelding bij de Europese Commissie op basis van de reeds genoemde DAEB-beschikking, die bepaalt dat staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die wordt toegekend aan ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang, is vrijgesteld van de verplichting tot voorafgaande aanmelding bij de Europese Commissie. Daarbij wordt gewezen op het feit dat artikel 2, lid 1, b) van de DAEB-beschikking uitdrukkelijk verwijst naar de compensatie voor de openbare dienst welke wordt toegekend aan woningcorporaties die

⁷⁹ Beschikking nr. 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend.

⁸⁰ Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun.

⁸¹ HvJ 24 juli 2003, *Altmark Trans en Regierungspräsidium Magdeburg*, zaak C-280/00, overwegingen 87 en 88.

door de lidstaat als diensten van algemeen economisch belang aangemerkte activiteiten verrichten. Het is op basis van deze principes dat het Grondwettelijk Hof diende te beslissen of de compensatiemaatregelen uit boek 4 vallen onder het toepassingsgebied van de staatssteun volgens het VWEU en zo ja, of de DAEB-beschikking van toepassing is op die maatregelen.

Tot slot werden door het Grondwettelijk Hof vragen gesteld naar het toepassingsgebied van de regelgeving over de overheidsopdrachten, m.n. of de verwezenlijking van sociale woningen die vervolgens tegen vastgelegde prijzen worden verkocht, valt onder het begrip “overheidsopdracht voor werken”. Opnieuw werd deze vraag door het Hof van Justitie niet beantwoord, maar werden slechts elementen verstrekt die nuttig kunnen zijn bij de beoordeling door het Grondwettelijk Hof. Het Hof van Justitie ging daarbij vooral in op de vraag of voldaan is aan de vereiste van schriftelijke overeenkomst tussen overheid en ondernemer, nu de verplichting sociaal woonaanbod te creëren eenzijdig door de overheid wordt opgelegd in de verkavelingsvergunning of de stedenbouwkundige vergunning en het bracht in herinnering dat het volstaat dat een verkavelingsovereenkomst is gesloten tussen de overheid en de ondernemer, waarin wordt bepaald welke werken deze laatste moet realiseren alsook onder welke voorwaarden dit moet gebeuren.

32. Bij arrest nr. 145/2013 van 7 november 2013 deed het Grondwettelijk Hof uitspraak na het arrest van het Hof van Justitie⁸².

Daarin oordeelde het Grondwettelijk Hof dat de aan de private ontwikkelaars toegekende compensaties staatssteun uitmaken die niet voorafgaand werd aangemeld bij de Europese Commissie en daarom moeten worden vernietigd⁸³. Aangezien daardoor tegenover de verplichting om sociaal woonaanbod te verwezenlijken geen compensatie meer staat, maakt deze verplichting een onevenredige inbreuk uit op het eigendomsrecht van de private ontwikkelaars uit en moet deze verplichting worden vernietigd⁸⁴.

In de aanvankelijke versie van het arrest vernietigde het Grondwettelijk Hof enkel de bepalingen over de sociale last, die de verplichting voor de private ontwikkelaars om sociale woningen te verwezenlijken concretiseerde, maar niet de normen zelf, waardoor het GPD nog steeds bepaalde dat in bepaalde grote projecten een bepaald percentage sociaal woonaanbod moet worden verwezenlijkt. Hoe dat dan precies diende te gebeuren, was onduidelijk. Bij beschikking van 18 december 2013 werd het arrest nr. 145/2013 verbeterd en werd eveneens de vernietiging uitgesproken van de bepalingen die onlosmakelijk met de vernietigde bepalingen waren verbonden. Bijkomend werd daarom eveneens de vernietiging uitgesproken van de normen zelf en een aantal ermee samenhangende bepalingen. Het GPD bepaalt daar-

⁸² GwH 7 november 2013, nr. 145/2013, *Amén*. 2014, 103; RW 2013-2014, 679 en RW 2013-2014, 799; TBM 2014, 23; TBO 2014, 301 met noot T. STERCKX.

⁸³ Overwegingen B.5.1 en B.6.2.

⁸⁴ Overweging B.9.

door niet meer dat in grote projecten een bepaald percentage sociaal woonaanbod moet worden verwezenlijkt.

De normen inzake de verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod en de eraan gekoppelde last werden niet vernietigd.

IV. Na de vernietiging : wat nu ?

33. Het GPD stelt zoals gezegd de realisatie van 43.440 nieuwe sociale huurwoningen voorop voor de periode 2009-2020, nadien verlengd tot 2023. Bij ongewijzigd beleid zouden er in de periode 2009-2020 slechts 20.000 nieuwe sociale huurwoningen worden gerealiseerd, ofwel ongeveer 1.800 woningen per jaar. De eerste vraag is dus of op het terrein inderdaad een sterke stijging van het aantal huurwoningen kon vastgesteld worden. Aangezien het GPD vertrekt van een nulmeting, die de toestand op 31 december 2007 in kaart bracht, moet in praktijk het bijkomend sociaal huuraanbod tegen het aanbod op die datum afgezet worden (in plaats van tegenover 2009). Deze nulmeting is door de decreetgever zelf vastgesteld en is opgenomen als bijlage bij het GPD⁸⁵: deze bijlage vermeldt 139.358 sociale huurwoningen bij sociale huisvestingsmaatschappijen (SHM's) en 3.868 sociale huurwoningen bij sociale verhuurkantoren (SVK). Het gaat dus in totaal over 143.226 sociale huurwoningen.

Op basis van het cijfermateriaal uit de Vlaamse Regionale Indicatoren (VRIND) voor de periode 2009-2015⁸⁶ bedroeg het sociaal huuraanbod van de VMSW, de SHM's en de SVK's:

Aantal sociale huurwoningen				
	VMSW en SHM's	SVK's	Totaal	Stijging tegenover nulmeting
Eind 2009	141.426	4.913	146.339	3.113
Eind 2010	142.970	5.295	148.265	5.039
Eind 2011	145.925	5.750	151.675	8.449
Eind 2012	147.196	6.401	153.597	10.371
Eind 2013	148.069	7.025	155.094	11.868
Eind 2014	149.143	7.792	156.935	13.709

⁸⁵ T. NULENS, "Het decreet Grond- en Pandenbeleid van 27 maart 2009. Een algemene introductie", *TBO* 2009, 119.

⁸⁶ VRIND is te downloaden op de website van de Studiedienst van de Vlaamse Regering: www4.vlaanderen.be/sites/svr/Pages/default.aspx.

Deze cijfers tonen aan dat op het huidige tempo het tegen 2023 vooropgestelde aantal 43.440 bijkomende sociale huurwoningen vermoedelijk niet zal gehaald worden. Hierbij dient bovendien een dubbele kanttekening gemaakt te worden: enerzijds werd al gewezen op het feit dat de periode om het bijkomend aantal sociale huurwoningen te verwezenlijken werd verlengd met drie jaar; anderzijds is het zo dat heel wat gemeenten en OCMW's over eigen woningen beschikten die wel aan sociale voorwaarden, maar niet volgens het sociaal huurstelsel werden verhuurd en dus niet in de nulmeting zaten. Na het GPD werd een groot aandeel van deze woningen wel onder het sociaal huurstelsel gebracht waardoor ze telden als gerealiseerde sociale huurwoning. Het gaat daarbij dus niet over "nieuwe" woningen.

Zoals gezegd zal de Vlaamse overheid tweejaarlijks een voortgangstoets uitvoeren⁸⁷. Tot nu werden reeds twee voortgangstoetsen uitgevoerd, met name in 2012⁸⁸ en 2014⁸⁹. Op basis van de resultaten worden de gemeenten ingedeeld in drie categorieën. De gemeenten uit categorie 1 voldoen aan het groeiritme voor zowel het deelobjectief huur als koop. Een gemeente die niet voldoet aan het groeiritme voor het deelobjectief huur en/of het deelobjectief koop, wordt voorlopig ondergebracht in categorie 2. Deze gemeente dient aan te tonen dat ze voldoende inspanningen levert om het bindend sociaal objectief te halen. Op basis van de aangetoonde inspanningen komt de gemeente ofwel in categorie 2a (de gemeente levert voldoende inspanningen) of categorie 2b (de gemeente levert kennelijk onvoldoende inspanningen om haar bindend sociaal objectief tijdig te kunnen realiseren).

34. Of de voorop gestelde aantallen zullen gehaald worden of niet, is uiteraard belangrijk, maar betekent ook in bevestigend geval niet dat de Vlaamse overheid nadien op haar lauweren kan gaan rusten. De nood aan sociale huurwoningen voor diegenen die niet op eigen kracht in hun huisvestingsbehoeften kunnen voorzien blijft hoog, zodat de overheid blijvend inspanningen zal moeten blijven leveren om sociale huurwoningen te creëren. Het is daarom nuttig terug te kijken naar het arrest van het Grondwettelijk Hof van 7 november 2013 om na te gaan waar het is misgelopen met het GPD.

35. De Vlaamse overheid wou het aanbod sociale woningen aanzienlijk verhogen en was van oordeel dat het een dergelijke inspanning niet alleen kon dragen. Daarom werden private ontwikkelaars verplicht daartoe bij te dragen.

⁸⁷ Besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2011 tot bepaling van de nadere regelen voor de opvolging van de realisatie van het bindend sociaal objectief en tot bepaling van de methodologie en de criteria voor de uitvoering van een tweejaarlijkse voortgangstoets, *BS* 28 november 2011.

⁸⁸ Ministerieel besluit van 22 juli 2013 houdende goedkeuring van de lijst met de definitieve indeling van gemeenten in categorieën in het kader van de voortgangstoets van 2012, *BS* 12 augustus 2013.

⁸⁹ Ministerieel besluit van 12 december 2014 houdende goedkeuring van de lijst met de definitieve indeling van gemeenten in categorieën in het kader van de voortgangstoets van 2014, *BS* 16 februari 2014.

Beperkingen op het eigendomsrecht omwille van de verwezenlijking van het grondrecht op wonen zijn zeker mogelijk, maar moeten redelijk en evenredig zijn⁹⁰. Volgens de vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof moet elke inmenging in het eigendomsrecht een billijk evenwicht vertonen tussen de vereisten van het algemeen belang en die van de bescherming van het recht op het ongestoord genot van de eigendom. Er moet een redelijk verband van evenredigheid bestaan tussen de aangewende middelen en het nagestreefde doel. Het huisvestingsbeleid speelt een centrale rol in de welvaart en het economisch beleid van de moderne samenleving en het Grondwettelijk Hof moet daarbij – gelet op de verwezenlijking van het grondrecht op wonen – het oordeel van de bevoegde regelgever over de noodzakelijke maatregelen van het algemeen belang eerbiedigen, tenzij dat oordeel kennelijk onredelijk is⁹¹.

Om het vereiste evenwicht tussen het grondrecht op wonen en het eigendomsrecht te bekomen had de decreetgever compensaties voorzien, die echter door het Grondwettelijk Hof als staatssteun werden gekwalificeerd en doordat deze niet op voorhand was aangemeld, was deze staatssteun ongeoorloofd en sprak het Grondwettelijk Hof de vernietiging uit van de steunmaatregelen. Bij gebrek aan compensaties was ook de inperking van het eigendomsrecht onredelijk en werd de verplichting voor private ontwikkelaars om mee te werken aan de verwezenlijking van sociaal woonaanbod vernietigd.

36. De door het GPD voor de private ontwikkelaars voorziene steunmaatregelen werden door het Grondwettelijk Hof als staatssteun gekwalificeerd, omdat ze niet de mogelijkheid boden om op voldoende objectieve en doorzichtige wijze de parameters vast te stellen op basis waarvan de compensatie wordt berekend en daardoor niet uit te sluiten is dat de private ontwikkelaars overgecompenseerd worden⁹². Om dezelfde redenen voldeden de steunmaatregelen evenmin aan de voorwaarden van de DAEB-beschikking. Nochtans zijn compensaties voor private ondernemingen die openbardienstverplichtingen uitvoeren in principe geen staatssteun en valt steun aan woningcorporaties in principe onder de DAEB-koepel.

Het lijkt dus een “eenvoudige” oplossing om de wijze waarop de private ontwikkelaars worden vergoed objectiever in te vullen om te vermijden dat

⁹⁰ Specifiek m.b.t. de inperkingen op het eigendomsrecht in het voordeel van het grondrecht op wonen, zie GwH 7 maart 2007, nr. 33/2007, *RABG* 2007, 1085 met noot S. VERBIST; *RW* 2007-2008, 642 met noot B. HUBEAU; *TBP* 2008, 229; GwH 18 april 2007, nr. 62/2007 (kooprecht zittende sociale huurder Vlaamse Gewest); GwH 20 april 2005, nr. 69/2005, *Amén*. 2005, 297; *JT* 2005, 434; *JLMB* 2005, 1352; *RW* 2005-2006, 813 met noot B. HUBEAU; *TBP* 2006, 291; GwH 29 juli 2010, nr. 91/2010, *APT* 2010, 369 (strijd tegen woningleegstand Brusselse Hoofdstedelijke Gewest); en GwH 25 oktober 2000, nr. 105/2000, *AJT* 2000-2001, 399 met noot F. VANDENDRIESSCHE; *Amén*. 2001, 95; *TBP* 2001, 501 met noot (openbaar beheersrecht Waalse Gewest).

⁹¹ GwH 12 februari 2015, nr. 16/2015, *T.Gem.* 2015, 186 met noot T. VANDROMME.

⁹² GwH 7 november 2013, nr. 145/2013, overweging B.4.2.

er sprake is van overcompensatie. In die omstandigheden lijkt een verplichte sociale last nog steeds mogelijk te zijn.

In deze kan ook verwezen worden naar de regeling van toepassing in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, op basis waarvan een verplichte financiële last wordt opgelegd bij het verlenen van bepaalde stedenbouwkundige vergunningen waarbij kantoren, parkings, handels- en groothandelszaken, hotelinrichtingen en huisvesting zal worden verwezenlijkt. Afhankelijk van de te verwezenlijken functie gelden andere drempels en geldt een andere hoogte van de financiële last. De aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning kan het opleggen van de financiële last vermijden door voor te stellen een bepaald percentage omkaderde of conventionele woningen te bouwen (sociale of bescheiden woningen)⁹³. Het beroep tot vernietiging tegen dit besluit werd alvast afgewezen door de Raad van State⁹⁴. Een eerder besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering op basis waarvan financiële lasten konden worden opgelegd aan aanvragers van een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning werd wel vernietigd (door dezelfde kamer)⁹⁵: enerzijds omdat de regering buiten haar bevoegdheid was getreden, die haar werd toegekend door de ordonnantie die de rechtsgrond voor de stedenbouwkundige lasten bevatte; anderzijds omdat de financiële last in dat besluit niet altijd evenredig was met de vergunde handelingen, waardoor zowel het begrip stedenbouwkundige last als het begrip retributie⁹⁶ werd uitgehouden.

37. Toch is dit niet de weg die de Vlaamse overheid wenst te bewandelen. Zowel uit het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019⁹⁷ als uit de Beleidsnota Wonen 2014-2019⁹⁸ blijkt dat men geen nieuwe dwingende regeling wil uitwerken, maar wel volop wil inzetten op vrijwillige realisatie van sociale huurwoningen door private ontwikkelaars⁹⁹. Daartoe zullen regelgevend de nodige financieringsinstrumenten worden voorzien in het Financieringsbesluit¹⁰⁰.

⁹³ Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 26 september 2013 betreffende de stedenbouwkundige lasten die opgelegd worden bij de uitreiking van stedenbouwkundige vergunningen, *BS* 2 december 2013.

⁹⁴ RvS 20 april 2015, nr. 230.917.

⁹⁵ RvS 15 juni 2009, nr. 194.193.

⁹⁶ De financiële last werd door de Raad van State gekwalificeerd als een retributie in de zin van artikel 173 van de Grondwet, die enkel wettig kan zijn indien het geïnde bedrag verband houdt met de geleverde prestatie, dit wil zeggen met de kostprijs van de werkzaamheden die als stedenbouwkundige lasten kunnen worden opgelegd.

⁹⁷ Vlaams Regeerakkoord 2014-2019, *Vertrouwen, verbinden, vooruitgaan*, www.vlaanderen.be, 94.

⁹⁸ *Parl. St.* Vl. Parl., 2014-2015, nr. 135/1, 32.

⁹⁹ Zie ook vraag om uitleg nr. 3043 over private actoren in sociale huisvesting van Valerie Taelman aan minister Liesbeth Homans, www.vlaamsparlement.be.

¹⁰⁰ Besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2012 houdende de financiering van verrichtingen in het kader van sociale woonprojecten en de daaraan verbonden werkingskosten, *BS* 15 januari 2013.

Het gaat dan zowel over de bouw van woningen die vervolgens worden verkocht aan sociale huisvestingsmaatschappijen als over de bouw van woningen die vervolgens voor een bepaalde periode worden verhuurd aan een sociaal verhuurkantoor, dat deze woningen op zijn beurt zal onderverhuren aan woonbehoeftigen.

38. Het bindend sociaal objectief werd door het Grondwettelijk Hof niet vernietigd. Dit betekent dat de gemeenten nog steeds de rechtsplicht hebben om het hen opgelegde aantal sociale woningen en sociale kavels tijdig te verwezenlijken. Bovendien worden de gemeenten door artikel 28 van de Vlaamse Wooncode aangeduid als de regisseurs van het lokale woonbeleid. Paragraaf 2, eerste lid van genoemd artikel bepaalt: “De gemeente stimuleert de realisatie van sociale woonprojecten op haar grondgebied, ongeacht de initiatiefnemer. De gemeente gaat, volgens de procedure en in de gevallen die door de Vlaamse regering worden bepaald, na of sociale woonprojecten op haar grondgebied door een sociale huisvestingsmaatschappij kunnen worden gerealiseerd.”

Een gezamenlijke omzendbrief van de ministers van wonen en ruimtelijke ordening van 4 april 2014¹⁰¹ omschrijft daarom de mogelijkheden die de gemeenten op dat vlak nog hebben.

De omzendbrief schrijft drie stappen voor die de gemeenten moeten/kunnen nemen bij het verwezenlijken van bijkomend sociaal woonaanbod.

- In de eerste plaats moet de gemeente de nood aan sociaal woonaanbod omschrijven en het bouwpotentieel van de (semi)publieke rechtspersonen onderzoeken.

Het vertrekpunt is het tekort aan sociale woningen of sociale kavels in de gemeente. Het feit dat het bindend sociaal objectief nog niet is verwezenlijkt, is daarbij een belangrijk element (waarbij niet enkel rekening moet gehouden worden met het bestaande sociaal woonaanbod, maar ook met projecten die in uitvoering zijn), maar dit kan aangevuld worden met andere gegevens, zoals de lengte van de wachtlijsten, verhoogde woningnood van specifieke doelgroepen (bv. grote gezinnen of aangepaste woningen voor senioren),... Het feit dat het bindend sociaal objectief wel verwezenlijkt is, betekent immers niet dat er geen nood aan bijkomend sociaal woonaanbod meer zou zijn.

Eens de noodzaak voor bijkomende woningen is vastgesteld dient nagegaan te worden of dit noodzakelijke bijkomende sociaal woonaanbod kan worden verwezenlijkt op gronden in bezit van sociale woonorganisaties, Vlaamse besturen (Vlaamse overheid, provincies, gemeenten, OCMW's, intercommunales, polders en wateringen, kerkfabrieken) of semipublieke rechtspersonen (rechtspersonen die niet behoren tot de Vlaamse besturen,

¹⁰¹ Omzendbrief RWO/2014/1 van 4 april 2014 betreffende de mogelijkheden om sociaal wonen in ruimtelijke uitvoeringsplannen te verankeren, www.wonenvlaanderen.be.

doch met één of meer Vlaamse besturen een bijzondere band vertonen, bv. omdat hun werkzaamheden in hoofdzaak worden gefinancierd of gesubsidieerd door één of meer Vlaamse besturen). Het inschakelen van gronden van private ontwikkelaars kan immers enkel evenredig zijn wanneer de publieke mogelijkheden zijn uitgeput¹⁰².

- Vervolgens dient de gemeente in overleg te treden met private grondeigenaars en ontwikkelaars om te zoeken naar ontwikkelingsmogelijkheden die zowel kansen bieden voor sociale huisvesting als voor privé-ontwikkeling.
- Pas in laatste instantie kan de gemeente overgaan tot het opleggen van verplichtingen aan private ontwikkelaars om sociaal woonaanbod te verwezenlijken, een financiële last opleggen of beide combineren. Deze verplichtingen kunnen opgelegd worden in een gemeentelijk reglement of in een ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP). De verplichte verwezenlijking fungeert als stok achter de deur bij het overleg met private ontwikkelaars om vrijwillig sociaal woonaanbod te verwezenlijken.

In een gemeentelijk reglement kan de gemeente een financiële last opleggen of de bouw van woningen voorschrijven.

Ook in een RUP wordt vastgelegd welk sociaal woonaanbod moet verwezenlijkt worden en wordt de zone aangeduid waar het sociaal woonproject moet komen.

In beide gevallen dienen de verplichtingen redelijk te zijn: de opgelegde lasten dienen evenredig te zijn met het nagestreefde doel, nl. het verwezenlijken van bijkomend sociaal woonaanbod voor woonbehoeften. In geval van het opleggen van een financiële last dient uiteraard voorzien te worden dat de opbrengsten ervan worden aangewend voor het lokaal woonbeleid.

39. De omzendbrief haalt verder ook nog twee belangrijke instrumenten aan op basis waarvan private ontwikkelaars in opdracht van sociale huisvestingsmaatschappijen sociaal woonaanbod kunnen creëren: de Constructieve Benadering Overheidsopdrachten (CBO) en Design & Build (D&B).

CBO is een vorm van samenwerking tussen de publieke actoren binnen de sociale huisvesting en de privésector voor de realisatie van nieuwe sociale huurwoningen. Doel van CBO is het afsluiten van één of meerdere aannemingsovereenkomsten, binnen het kader van een onderhandelingsprocedure met bekendmaking, met private inbreng van grond, ontwerp en bouw van sociale huurwoningen. De VMSW lanceert periodiek een CBO-procedure en gemeenten kunnen private ontwikkelaars aansporen om hun gronden in de

¹⁰² Artikel 4.1.7 GPD verplicht de gemeenten trouwens om de onbebouwde bouwgronden en kavels in eigendom van Vlaamse besturen en Vlaamse semipublieke rechtspersonen op te lijsten en een actieprogramma op te stellen op basis waarvan ten minste een kwart van deze gezamenlijke oppervlakte aangewend wordt voor de verwezenlijking van een sociaal woonaanbod.

CBO-procedure in te brengen, waarna ze in opdracht van een sociale huisvestingsmaatschappij sociale woningen bouwen¹⁰³.

D&B is een procedure waarbij private ontwikkelaars sociale woningen bouwen op gronden van de VMSW, een SHM of andere sociale woonactoren. De private initiatiefnemer staat in voor het ontwerp, de vergunningen en de bouw van het project en eventueel ook voor infrastructuurwerken. De D&B-procedure heeft als voordeel dat er sneller en efficiënter gewerkt kan worden aangezien er slechts één procedure gevoerd moet worden¹⁰⁴.

Conclusie

40. De vernietiging van belangrijke delen van het GPD houdt niet in dat de Vlaamse Overheid haar ambitie om een verhoogd bijkomend sociaal woonaanbod te creëren laat varen. De gemeenten blijven verantwoordelijk om dit verhoogd bijkomend sociaal aanbod effectief te realiseren.

Hoewel op het eerste zicht het herstel van een verplichte sociale last mogelijk lijkt (zij het anders vorm gegeven om het risico op overcompensatie uit te sluiten), kiest de Vlaamse Overheid echter voortaan om in te zetten op vrijwillige betrokkenheid van private ontwikkelaars om toch het vooropgestelde aantal bijkomende sociale woningen te realiseren.

¹⁰³ Meer informatie over de CBO-procedure is te vinden op de website van de VMSW: www.vmsw.be/Home/Ik-ben-professioneel/Woningbouw-en-renovatie/Informatie-voor-priv%C3%A9-initiatiefnemers/Constructieve-benadering-overheidsopdrachten-CBO/CBO-algemeen.

¹⁰⁴ Meer informatie over de D&B-procedure is te vinden op de website van de VMSW: www.vmsw.be/Home/Ik-ben-professioneel/Woningbouw-en-renovatie/Informatie-voor-priv%C3%A9-initiatiefnemers/Design-and-Build/Wat-is-het.

Zonage inclusif au Canada : perspectives exploratoires des pratiques à Montréal, Toronto et Vancouver

Benoît FRATE

Professeur à l'Université du Québec à Montréal*

I. Mise en contexte

Si l'on cherche au Canada des manifestations normatives de la prise en charge par le secteur privé de la construction de logements à caractère social, c'est assurément vers la politique dite de zonage inclusif (décrite *infra*) qu'il convient de se tourner. Toutefois, les municipalités canadiennes n'ont pas une expérience aussi longue et riche dudit zonage inclusif que leurs homologues états-unis. La jurisprudence¹ et la littérature scientifique² abondantes que cette expérience généra aux États-Unis depuis les années 1970 ne trouveront pas non plus d'équivalent au Canada³. Il n'empêche que la situation canadienne reste éminemment digne d'intérêt, raison pour laquelle la présente contribution explore les régimes et pratiques mis en place dans les trois municipalités où vivent le plus grand nombre de Canadiens : Montréal, Toronto et Vancouver⁴. Il ne s'agit pas ici de s'appesantir sur les vertus du zonage inclusif en tant que

* Département d'études urbaines et touristiques, École des sciences de la gestion (ESG-UQAM).

¹ Parmi les décisions les plus connues, on trouve celles de la New Jersey Supreme Court, dont les jugements Mount Laurel I (*Southern Burlington County N.A.A.C.P. v. Township of Mount Laurel*, 67 N.J. 151, 1975) et Mount Laurel II (*South Burlington Count N.A.A.C.P. v. Township of Mount Laurel*, 92 N.J. 158, 1983).

² Cf., à titre d'exemple récent, C. E. KONTOKOSTA, «Do inclusionary zoning policies equitably disperse affordable housing? A comparative spatial analysis», *Journal of Housing and the Built Environment*, 2015, 30:4, pp. 569 et s.

³ Il y a toutefois lieu de mentionner, entre autres, J. MAH et J. HACKWORTH, «Local Politics and Inclusionary Housing in Three Large Canadian Cities», *Canadian Journal of Urban Research*, 2011, 20:1, pp. 57 et s., ainsi que les deux rapports de recherche d'Aaron A. MOORE, Fellow à l'Institute on Municipal Finance and Governance de l'Université de Toronto et intitulés «Trading Density for Benefits: Toronto and Vancouver Compared» (IMFG Papers on Municipal Finance and Governance, No. 13, 2013) et «Trading Density for Benefits: Section 37 Agreements in Toronto» (IMFG Perspectives, No. 2, 2013).

⁴ Le dernier recensement (2011) nous apprend ainsi que 1.649.519 personnes habitent à Montréal (3.824.221 dans la Région métropolitaine de recensement – RMR), 2.615.060 à Toronto (5.583.064 dans la RMR) et 603.502 à Vancouver (2.313.328 dans la RMR).

telles ou sur les différentes formes que celui-ci peut prendre, mais plutôt d'identifier et de comprendre les mécanismes juridiques concrets par lesquels ces trois municipalités font du zonage inclusif (ou ce qui s'y apparente). L'analyse ne s'attardera pas non plus sur les sources de financement (susceptibles de servir à la construction de logement social ou abordable) dont disposent ces municipalités, telles que les taxes foncières, les droits de mutation immobilière ou encore les différents transferts entre niveaux de pouvoir.

Il faut d'ores et déjà noter que ces trois municipalités, sur ce point comme sur d'autres d'ailleurs, affichent de substantielles dissemblances. Après tout, ces villes diffèrent non seulement quant à leur encadrement juridique (voy. *infra*) mais également quant à leurs structures de gouvernance, à leurs caractéristiques démographiques comme économiques ainsi qu'à la réalité du logement à proprement parler.

En ce sens, avant d'étudier le zonage inclusif à Montréal, Toronto et Vancouver, il convient de mettre en exergue quelques éléments de leur encadrement juridique. De manière générale, les municipalités canadiennes n'ont pas d'existence constitutionnelle propre⁵. En vertu de la Constitution, elles sont de juridiction exclusivement provinciale, avec la double conséquence que les provinces décrètent ce qui est de compétence municipale (les municipalités ne pouvant donc agir que si elles ont été habilitées à le faire par leur province⁶) et que les relations entre les échelons fédéral et municipal sont quasiment inexistantes. En clair, le droit municipal, tout comme le droit de l'urbanisme, se retrouvent inclus tout entier dans ces lois provinciales, lesquelles varient donc d'une province à l'autre : Québec (Montréal), Ontario (Toronto) et Colombie-Britannique (Vancouver).

II. Montréal : d'une occasion manquée à une stratégie en pleine expansion

Au Québec, la loi sur l'aménagement et l'urbanisme⁷ régit l'urbanisme⁸ et détermine à cet effet les pouvoirs des municipalités québécoises, dont

⁵ Sur l'encadrement juridique des municipalités canadiennes, la référence demeure I. MACFEE ROGERS, *The Law of Canadian Municipal Corporations*, 2^e éd. (feuilles mobiles, avec mise à jour), Toronto, Carswell, 1971.

⁶ Il faut toutefois souligner que les réformes récentes touchant les législations habilitantes provinciales ont favorisé l'autonomie municipale. À ce sujet, voy. notamment E. MEEHAN, R. CHIARELLI, et M.-Fr. MAJOR, « The Constitutional Legal Status of Municipalities 1849-2004: Success is a Journey, But Also a Destination », *National journal of constitutional law*, 2007, n° 22, pp. 1 et s.

⁷ Loi sur l'aménagement et l'urbanisme, chapitre A-19.1.

⁸ Sur le droit de l'urbanisme québécois, cf. M.-A. LECHASSEUR, *Zonage et urbanisme en droit municipal québécois*, 2^e éd., Montréal, Wilson & Lafleur, 2009 et J.-P. ST-AMOUR, *Le droit municipal de l'urbanisme discrétionnaire au Québec*, Cowansville, Yvon Blais, 2006.

Montréal⁹. Or, aucune disposition de cette loi ne prévoit explicitement le pouvoir pour une municipalité d'imposer l'inclusion de logement social (ou abordable) à un demandeur de permis de construction.

Il s'en est toutefois fallu de peu pour que ce soit le cas. En effet, le projet de loi 47, sur le point d'être voté avant qu'intervienne un changement de Gouvernement¹⁰, devait remplacer la loi précitée par la loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme¹¹, habilitant par là les municipalités québécoises pour cet objet. Essentiellement, ses articles 182 à 186 permettaient à une municipalité (ou à un arrondissement dans le cas montréalais) d'adopter un règlement assujettissant «la délivrance de tout permis pour la construction d'unités domiciliaires à la conclusion d'une entente entre le demandeur et la municipalité», celle-ci devant «prévoir l'inclusion, dans le projet, d'un nombre déterminé d'unités de logement abordable, ou la construction de telles unités ailleurs sur le territoire de la municipalité» ou encore «le versement d'une somme d'argent [...] la cession d'un immeuble en faveur de la municipalité ou [...] un engagement de faire une telle cession». Alors que, c'est à souligner, l'avant-projet de loi ne concernait que les projets de 20 unités domiciliaires ou plus¹², cette exigence a disparu dans le projet de loi.

Depuis son abandon en 2012, le projet de loi n'a pas été redéposé¹³, les énergies gouvernementales provinciales semblant s'attacher, pour le monde municipal, à d'autres réformes législatives¹⁴. Ceci étant dit, en dépit d'une absence d'habilitation législative explicite, des stratégies incitatives ont bien été lancées à Montréal¹⁵ (par la Ville-centre et par quatre arrondissements –

⁹ Les pouvoirs en matière de réglementation d'urbanisme sont toutefois exercés par les 19 arrondissements de Montréal, en vertu de l'article 131 de la Charte de la Ville de Montréal, LRQ, c C-11.4.

¹⁰ En effet, alors que l'Assemblée nationale du Québec avait été saisie du projet de loi le 8 décembre 2011, des élections générales ont été déclenchées le 1^{er} août 2012 avec pour conséquence que le pouvoir en place ne fut pas reconduit.

¹¹ Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme (projet de loi), toujours disponible en ligne (www.assnat.qc.ca).

¹² *Ibid.*

¹³ Récemment, la Communauté métropolitaine de Montréal (représentant Montréal et 81 autres municipalités) a toutefois réclamé que le projet de loi et ses pouvoirs en matière de zonage inclusif soient votés au plus vite. Le «Plan d'action métropolitain pour le logement social et abordable 2015-2020» (PAMLSA), adopté l'an dernier, invite en effet le Gouvernement du Québec à «[a]dopter rapidement la Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme (refonte de la Loi sur l'aménagement et l'urbanisme [LAU]) permettant aux municipalités d'adopter une réglementation rendant obligatoire l'inclusion du logement social et abordable» (pp. 10 et 19).

¹⁴ Par exemple, les municipalités de Montréal et de Québec devraient se voir octroyer prochainement des statuts particuliers et les pouvoirs correspondants (le dépôt des projets de loi est attendu pour le début de l'année 2016), alors que les autres municipalités québécoises devraient également voir leur relation avec la province et leurs compétences revampées (dépôt attendu du projet de loi à la fin 2016).

¹⁵ Bien que rien n'empêche d'autres municipalités québécoises (disposant des mêmes pouvoirs que Montréal en matière d'urbanisme) d'agir de la sorte, aucune ne semble pour l'instant avoir franchi ce pas.

sur dix-neuf), lesquelles sont parvenues à s'inscrire dans le cadre juridique actuel de l'autorisation de projets. En effet, les municipalités québécoises bénéficient, en cas de changement de zonage (ou de procédures particulières s'y apparentant¹⁶), d'une marge discrétionnaire fort appréciable (et rarement contredite par les tribunaux) pour négocier avec le demandeur une inclusion de logement social ou abordable.

Cette stratégie débuta en 2005 avec l'adoption par la Ville-centre de la « stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels »¹⁷, dont l'un des volets prévoit l'incorporation de 15 % de logements sociaux et communautaires et de 15 % de logements abordables (en propriété ou en location) dans l'hypothèse où le projet immobilier compte plus de 200 unités et nécessite une dérogation à la réglementation d'urbanisme. Il revient alors normalement à l'arrondissement où est situé le projet de faire appliquer cette obligation. En 2012, s'est greffé à cette initiative un fonds permettant aux promoteurs de verser, à la place, une contribution en espèces.

Des stratégies complémentaires d'arrondissement ont complété le tableau. En mars 2012, l'arrondissement Mercier-Hochelaga-Maisonneuve (131.483 habitants) adoptait le « plan d'action pour l'inclusion des logements sociaux et abordables dans les projets résidentiels »¹⁸. Toujours applicable en cas de projets dérogatoires, il reprend les mêmes pourcentages que la stratégie adoptée en 2005, mais concerne les projets dès qu'ils dépassent 100 unités de logement. En juin de la même année, l'arrondissement Le Sud-Ouest (71.546 habitants) votait pour sa part le « plan d'action en matière d'inclusion de logements abordables dans les projets résidentiels »¹⁹, à respecter lui aussi en cas de dérogation²⁰; et ce, pour les projets comptant entre 100 à 199 unités, mais avec des pourcentages ici abaissés (10 % de logements sociaux et communautaires et 10 % de logements abordables)²¹.

¹⁶ Pensons particulièrement à la procédure du Projet particulier de construction, de modification ou d'occupation d'un immeuble (PPCMOI), qui permet à une municipalité d'adopter un règlement autorisant la dérogation à l'une de ses normes d'urbanisme – incluant l'usage et la densité – moyennant le respect des objectifs du plan d'urbanisme ou d'autres critères qu'elle déterminerait. Les articles 145.36 à 145.40 de la loi sur l'aménagement et l'urbanisme encadrent le pouvoir des municipalités à cet égard.

¹⁷ « Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels », en ligne (<http://ville.montreal.qc.ca>).

¹⁸ « Plan d'action pour l'inclusion des logements sociaux et abordables dans les projets résidentiels », en ligne (<http://ville.montreal.qc.ca>).

¹⁹ « Plan d'action en matière d'inclusion de logements abordables dans les projets résidentiels », en ligne (<https://ville.montreal.qc.ca>).

²⁰ À la base, le plan d'action prévoyait même une application dans les cas où une dérogation n'était *pas* nécessaire, évoquant l'adoption prochaine du projet de loi discuté précédemment.

²¹ Avec de faibles variations dépendamment du fait que les unités soient réalisées sur le site ou non.

Puis, en 2015, des stratégies de ce type furent adoptées par deux autres arrondissements, en vigueur toujours en cas de projets dérogatoires, mais encore plus ambitieuses et, surtout, davantage susceptibles d'être mises en œuvre. Ainsi, en mai, Rosemont-La-Petite-Patrie (134.138 habitants) vota la « stratégie locale d'inclusion de logements sociaux et de lutte à l'insalubrité »²²; pour les projets de 5 à 149 unités, celle-ci prévoit une contribution (en espèces) de 20 % au fonds de l'arrondissement pour logements sociaux et communautaires²³ et, pour les projets de 150 unités ou plus, une inclusion de 20 % de logements sociaux et communautaires ainsi que de 20 % de logements abordables. Pour sa part, la « politique locale d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels » du Plateau-Mont-Royal (100.390 habitants) a arrêté une inclusion de 20 % de logements sociaux et communautaires dans les projets de 5 unités minimum; rien n'est certes prévu pour le logement abordable *in casu*, mais l'objectif de 15 % s'enclenchant lorsque le projet compte 200 unités ou plus reste entièrement valable (en vertu de la stratégie de 2005)²⁴. Quoi qu'il en soit, l'adoption de ces deux nouvelles initiatives incita Le Sud-Ouest à annoncer la bonification prochaine de son plan d'action de 2012²⁵, alors que l'arrondissement Verdun (66.158 habitants) fit part de son intention de se doter lui aussi d'une politique similaire sous peu²⁶.

Malheureusement, aucun mécanisme de suivi ne permet de connaître le nombre exact d'unités de logement construites du fait de ces stratégies, plans et politiques, ni les cas dans lesquels des ententes ont été conclues. Le seul rapport produit par la Ville-centre portant sur sa stratégie date en effet de 2007²⁷... Ajoutons à cela que les tribunaux ne se sont pas penchés sur la légalité de ces politiques, bien qu'un promoteur agita récemment le spectre d'une action judiciaire quelques jours après l'entrée en vigueur de la politique de l'arrondissement Le Plateau-Mont-Royal²⁸.

Avant d'explorer le régime en vigueur à Toronto, un retour sur le projet de loi 47 évoqué précédemment s'impose. Ce dernier, en ses articles 130 et 131, autorisait les municipalités québécoises à adopter une réglementation permettant de conclure des ententes avec un promoteur afin de subordonner

²² « Stratégie locale d'inclusion de logements sociaux et de lutte à l'insalubrité », en ligne (<http://ville.montreal.qc.ca>).

²³ Nul logement abordable n'est envisagé ici.

²⁴ « Politique locale d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels », en ligne (<http://ville.montreal.qc.ca>).

²⁵ A. DESROCHES, « Logements sociaux: l'arrondissement veut bonifier sa stratégie d'inclusion », *La Voix Pop Sud-Ouest*, 12 juin 2015.

²⁶ A.-Fr. HÉBERT-DOLBEC, « Verdun veut plus de logements sociaux sur son territoire », *Le Messenger Verdun*, 11 mai 2015.

²⁷ « La Stratégie d'inclusion de logements abordables dans les nouveaux projets résidentiels: avancement de sa mise en œuvre », en ligne (<http://ville.montreal.qc.ca>).

²⁸ D. RIENDEAU, « Logement abordable: la nouvelle politique du Plateau échaude un promoteur », *Le Plateau Mont-Royal*, 22 juin 2015.

la dérogation à la réglementation d'urbanisme²⁹ à la réalisation, « sur le site visé par la demande ou à proximité de celui-ci, de certains aménagements ou équipements d'intérêt général supplémentaires à ceux qui sont inhérents à la réalisation du projet soumis par le demandeur ». Préfigurant en quelque sorte ce qui se pratique actuellement à Montréal, cette technique existe à Toronto et Vancouver depuis longtemps et constitue la base même du zonage inclusif qui y est appliqué.

III. Toronto : un article 37 qui crée beaucoup de remous... mais rarement du logement

Le *Planning Act*³⁰, loi qui régit l'urbanisme en Ontario³¹ et définit les pouvoirs des municipalités (incluant Toronto), comprend depuis 1983 un article 37³² qui habilite les municipalités de la province à accorder des dérogations à la hauteur et à la densité prévues par leur règlement de zonage en échange de mesures de leur choix³³, pour autant que le plan d'urbanisme contienne des dispositions similaires³⁴.

À Toronto, une entente peut donc être conclue (sur pied de cet article 37) pour les projets de 10.000 m² ou plus qui nécessitent une dérogation de densité de 1.500 m² minimum³⁵. En sus des dispositions du plan d'urbanisme portant sur ce type d'ententes, des lignes directrices et un protocole de négociation ont été définis par la Ville³⁶. Concrètement, le conseiller municipal du quartier (dans lequel est situé le projet) dispose d'une grande marge de manœuvre dans la négociation avec le demandeur afin de déterminer le montant et le(s) type(s) d'avantages recherchés. L'ampleur de ce pouvoir discrétionnaire n'échappe cependant point à la critique; de même, le manque de transparence du processus en général est épinglé³⁷.

²⁹ À moins qu'il s'agisse d'une réglementation relative à l'usage.

³⁰ *Planning Act*, R.S.O. 1990, c. P.13.

³¹ Sur le droit de l'urbanisme ontarien, voy. R. G. DOUMANI et P. A. FORAN, *Ontario Planning Legislation & Commentary*, 2016 Édition, Markham, LexisNexis Canada, 2015 et G. J. WHICHER, *Ontario Planning Law and Practice* (feuilles mobiles avec mises à jour), Markham, LexisNexis Canada, 2005.

³² « Section 37 » en anglais, terme ayant beaucoup de résonance dans la ville.

³³ « Facilities, services or matters as are set out in the by-law » dans la version anglaise de la loi, « installations, services ou autres avantages précisés dans le règlement municipal » dans sa mouture française.

³⁴ À Toronto, ces dispositions se trouvent au chapitre 5.1.1 du plan d'urbanisme de la Ville (Toronto Official Plan).

³⁵ Cf. la politique 5 du même chapitre.

³⁶ « Implementation Guidelines for Section 37 of the Planning Act and Protocol for Negotiating Section 37 Community Benefits », en ligne (www1.toronto.ca).

³⁷ Sur ces questions, voy. les travaux de Moore précités, tout comme ceux de Mah et Hackworth.

Confronté à ces critiques récurrentes, le conseil municipal a chargé en avril 2014 le département d'urbanisme de la Ville de produire un rapport annuel sur les ententes conclues en vertu de l'article 37³⁸, mesure qui deviendra par ailleurs obligatoire pour ses homologues ontariennes sous peu³⁹.

Dans le premier de ces rapports, nous apprenions que 98 ententes ont été passées en 2013 et 2014, dont les contributions en espèces ont atteint 99 millions \$ CAN (la valeur des contributions *non monétaires* n'étant pas rapportée avec précision, bien qu'estimée à 52 millions \$ CAN minimum⁴⁰). Seuls 10% de cette manne de 99 millions cependant ont été spécifiquement dédiés au logement abordable et au logement social⁴¹. Des études réalisées précédemment avaient déjà conclu que le logement n'était pas la priorité des conseillers municipaux lorsqu'ils négocient des ententes⁴².

Dans certains cas, toutefois, le plan d'urbanisme prévoit *expressis verbis* que le logement doit être l'ainé des soucis. En effet, une politique (communément appelée « Large Sites Policy ») a été conçue en 2007 pour les projets de développement de plus de 5 hectares (50.000 m²)⁴³. En cas de dérogation aux exigences de densité, le logement abordable doit figurer par priorité parmi les mesures négociées (on reste dans le cadre d'une entente basée sur l'article 37) et, concrètement, 20% minimum des unités additionnelles doivent être abordables. Les effets de cette politique, toutefois, sont restés mitigés, sinon inexistants⁴⁴.

Avant de continuer l'exploration vers l'ouest du pays, il faut ajouter que les municipalités ontariennes, incluant Toronto, sont aussi fondées (en vertu du Development Charges Act⁴⁵) à adopter un règlement⁴⁶ imposant des redevances d'aménagement à *tous les projets*, qu'ils soient dérogatoires ou non. La réglementation adoptée par Toronto en ce sens prévoit qu'une partie de cette charge (sur dix-sept éléments différents en tout⁴⁷) doit bénéficier au logement

³⁸ « Report on Sections 37 and 45(9), Community Benefits Secured in 2013 and 2014 », p. 2, en ligne (www.toronto.ca).

³⁹ En effet, le projet de loi 73 (Smart Growth for Our Communities Act), élaboré à la suite d'une grande consultation publique (Land Use Planning and Appeal and Development Charges Systems Review), impliquera des modifications tant du régime de l'article 37 que des redevances d'aménagement (abordées ci-après). Le projet de loi est disponible en ligne (www.ontla.on.ca).

⁴⁰ Sur ces 98 ententes, 31 prévoyaient des contributions en espèces, 17 en nature et 50 une combinaison des deux. Cf. « Report on Sections 37 and 45(9), Community Benefits Secured in 2013 and 2014 », p. 6.

⁴¹ *Ibid.*, p. 7.

⁴² Sur ces questions, voy. à nouveau les travaux de Moore précités.

⁴³ Politique 9 du chapitre 3.2.1 du plan d'urbanisme de la Ville (Toronto Official Plan).

⁴⁴ J. MAH et J. HACKWORTH, *op. cit.*, pp. 67 et 68.

⁴⁵ Development Charges Act, 1997, S.O. 1997, c. 27.

⁴⁶ À Toronto, ce règlement se retrouve répertorié au chapitre 415 du Municipal Code, intitulé « Development of Land ».

⁴⁷ En vertu de l'article 415-2 du Municipal Code, ces éléments sont les suivants : Child care, Civic improvements, Development-related studies, Emergency medical services, Fire, Health, Library, Parks and recreation, Pedestrian infrastructure, Police, Roads and related, Sanitary sewer, Spadina Subway extension, Storm water management, Subsidized housing, Transit et Water.

subventionné (« subsidized housing »). Depuis le 1^{er} février 2016, par exemple, les propriétaires d'une nouvelle unité de deux chambres ou plus, sise dans un grand ensemble, doivent déboursier 29.041 \$ CAN en redevance d'aménagement, dont 1.063 \$ CAN en faveur du logement subventionné (moins de 4%)⁴⁸. Notons en guise de conclusion sur ce point que, pour ces redevances également, un rapport annuel obligatoire devra bientôt être produit⁴⁹.

IV. Vancouver : y voir clair entre « CAC » et « DCL »

Vancouver dispose de ses propres pouvoirs en matière d'urbanisme⁵⁰, compris à même sa loi provinciale habilitante, à savoir la Vancouver Charter⁵¹; les autres municipalités, elles, tirent leurs prérogatives du Local Government Act⁵². L'article 565.1 de la Vancouver Charter autorise, depuis 1998, la municipalité à prendre des mesures en matière de zonage inclusif; celles-ci prennent la forme de Community Amenity Contributions (CAC)⁵³, l'équivalent de ce qui se pratique à Toronto sous le régime dit de l'article 37.

À Vancouver, des CAC peuvent donc être négociées dans l'hypothèse d'une demande de dérogation à la densité ou à l'usage prévu dans le règlement de zonage; ce, pour la majorité de projets, indépendamment de leur superficie ou du nombre d'unités de logement⁵⁴. Ce dispositif a pour effet de financer un ensemble appréciable de services⁵⁵, dont le logement abordable.

⁴⁸ Art. 415 du Municipal Code, Schedule A-6.

⁴⁹ Cf. le projet de loi 73 (Smart Growth for Our Communities Act), précité.

⁵⁰ Sur le droit de l'urbanisme britanno-colombien, voy. W. BUHOLZER, *British Columbia Planning Law and Practice* (feuilles mobiles avec mises à jour), Markham, LexisNexis Canada, 2001.

⁵¹ Vancouver Charter, SBC 1953, c 55.

⁵² Local Government Act, RSBC 1996, c 323, art. 904.

⁵³ Le Gouvernement de la Colombie-Britannique a publié en 2014 sur ce sujet un guide à l'attention des municipalités de la province. Intitulé « Community Amenity Contributions: Balancing Community Planning, Public Benefits and Housing Affordability », il est disponible en ligne (www.cscd.gov.bc.ca).

⁵⁴ Les exceptions sont énumérées à l'article 2.3 de la Politique CAC « Community Amenity Contributions – Through Rezoning », disponible en ligne (<http://vancouver.ca>). Il faut toutefois reconnaître qu'une politique pour les plus grands ensembles a déjà été lancée dans le passé. En effet, à partir de 1988, Vancouver a introduit – via le Comprehensive Development District (CDC) – son principe « 20% Core Need Housing Policy », qui se veut une planification détaillée d'un nouveau quartier; sur cette base, la municipalité négociait une inclusion de 20% de logements sociaux. Cette politique cependant semble être à l'arrêt et les analyses renseignent une assez faible production de logements sociaux.

⁵⁵ En 2014, les services financés (et le montant – en millions \$ CAN – alloué) sont les suivants: Affordable Housing (111), Community Facilities (par exemple, libraries, community/seniors centres, family places, cultural facilities, etc.) (52), Parks and Open Spaces (incl. Public Art) (40), Child Care Facilities (17), Heritage (i.e., on-site preservation & purchase of density) (12) et Transportation (1). Voy. à cet effet « Annual Report 2014 on Community Amenity Contributions & Density Bonusing », p. 2, en ligne (<http://former.vancouver.ca>).

Si cette politique CAC concerne la municipalité dans son ensemble⁵⁶, des actions plus ciblées, visant des secteurs précis, prennent parfois le relais⁵⁷.

Depuis 2010, la municipalité recense et rend publiques de nombreuses informations sur les CAC⁵⁸. Par exemple, en 2014 (année hors de l'ordinaire où 50 projets⁵⁹ requérant de la densité additionnelle furent approuvés – ne représentant toutefois que 3,5 % des permis de construction émis pour l'année⁶⁰), des contributions d'une valeur de 234 millions \$ CAN ont été réalisées en faveur de la Ville, dont 111 pour du logement abordable⁶¹. 80 % des contributions furent faites en nature, sur le site (et les 20 % restants, en espèces)⁶². De 2010 à 2014, un montant total de 571 millions \$ CAN (dont 41 % dédiés au logement abordable) a échu à la Ville, pour un nombre annuel moyen de 39 projets approuvés⁶³.

De façon similaire à Toronto, Vancouver est admise, comme ses homologues britanno-colombiens du reste, à imposer des redevances d'aménagement, appelées *Development Cost Levies* (DCL). Alors que Vancouver adosse cette action sur sa loi habilitante (Vancouver Charter, art. 523D), les autres municipalités exploitent plutôt les articles 932 à 937.91 du Local Government Act, lesquels donnent à ces mesures le nom de *Development Cost Charges* (DCC). Quoi qu'il en soit, ces redevances s'appliquent à tous les projets, dérogatoires ou non. Cependant, le nombre de services finançables par ce biais est plus restreint que pour les CAC : logement, crèches, parcs ou infrastructures d'ingénierie⁶⁴. Concrètement, depuis le 30 septembre 2015, la charge s'élève à 143.27 \$ CAN/m² pour une unité dans un développement résidentiel avec un COS de 1,2 et plus, par exemple⁶⁵. Et, ici aussi, une fraction très appréciable de cette manne bénéficie au logement ; en 2014 par exemple, près du tiers des 62 millions \$ CAN reçus furent affectés à du logement abordable⁶⁶.

⁵⁶ Art. 2 de la Politique CAC « Community Amenity Contributions – Through Rezonings ».

⁵⁷ Art. 3 de la Politique CAC « Community Amenity Contributions – Through Rezonings ».

⁵⁸ « Annual Report 2014 on Community Amenity Contributions & Density Bonusing », p. 12.

⁵⁹ Dont un énorme projet prévoyant à lui seul une densité additionnelle de près de 345.000 m² et une contribution de 157 millions \$ CAN (*ibid.*, p. 8).

⁶⁰ *Ibid.*, p. 8.

⁶¹ *Ibid.*, pp. 1 et 2.

⁶² *Ibid.*, p. 2.

⁶³ *Ibid.*, p. 7.

⁶⁴ Cf. art. 523D, (1), (2.1) et (2.2), de la Vancouver Charter et art. 2.3 du Vancouver Development Cost Levy By-Law n° 9755. Il faut ajouter toutefois que les DCC ne permettent pas, en vertu de l'article 933(2) du Local Government Act de financer du logement ou des crèches.

⁶⁵ Art. 3.2 du Vancouver Development Cost Levy By-Law n° 9755. Voy. aussi <http://vancouver.ca/files/cov/Development-Cost-Levies-Bulletin.pdf>.

⁶⁶ « Annual Report 2014 on Development Cost Levies », Appendix D, p. 1, en ligne (<http://former.vancouver.ca>).

Conclusion

Cette exploration rapide des régimes montréalais, torontois et vancouverois en matière de zonage inclusif a permis d'identifier des traits dominants dans chacune des trois municipalités.

Montréal aurait pu bénéficier des pouvoirs les plus contraignants du pays mais la possibilité d'imposer l'inclusion de logement abordable a été avortée finalement. Cet état de fait n'a pas empêché les arrondissements – *ut singuli* – d'innover, en concevant des politiques ingénieuses et ambitieuses d'inclusion de logement à la fois abordable et social, mais dont les preuves restent à faire. À Toronto, la municipalité dispose de pouvoirs explicites qui l'habilitent à négocier des avantages avec le constructeur. Toutefois, l'utilisation qu'elle fait du dispositif ne favorise visiblement pas le logement; de fait, la municipalité n'assujettit à négociation que les projets les plus substantiels et, encore, seuls les plus imposants d'entre eux donnent lieu à une priorité au bénéfice du logement. Pour sa part, Vancouver se démarque par l'usage qu'elle tire d'un pouvoir pourtant semblable à celui de Toronto, en visant tous les projets dérogoires ainsi qu'en indexant le logement d'une priorité absolue. Le souci de transparence cultivé par la municipalité est également apprécié, bien que Toronto se soit également engagée sur cette voie.

Tout n'a cependant pas encore été dit concernant ces trois régimes. La production (et la lecture) des rapports annuels produits par Toronto et Vancouver permettra d'approfondir le savoir sur ces mécanismes (évolutifs), dont les effets concrets restent relativement méconnus. Du côté de Montréal, dont la politique en la matière connaît actuellement des développements majeurs, l'existence d'une myriade de mécanismes distincts complique incontestablement cette entreprise... et cela ne s'arrangera pas si les appels à une plus grande transparence restent ignorés.

Annexes – Dispositions légales pertinentes

Montréal – Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme (Projet de loi 47, non adopté)

182. Le conseil peut, par règlement et conformément à des orientations, à des objectifs, à des stratégies et à des cibles définis à cette fin dans le plan d'urbanisme, assujettir la délivrance de tout permis pour la construction d'unités domiciliaires à la conclusion d'une entente entre le demandeur et la municipalité en vue d'améliorer l'offre en matière de logement abordable sur le territoire de la municipalité.

183. L'entente doit prévoir l'inclusion, dans le projet, d'un nombre déterminé d'unités de logement abordable, ou la construction de telles unités ailleurs sur le territoire de la municipalité.

184. L'entente peut prévoir que l'obligation d'inclure au projet ou de construire ailleurs sur le territoire de la municipalité des unités de logement abordable est remplacée, en tout ou en partie, par le versement d'une somme d'argent, par la cession d'un immeuble en faveur de la municipalité ou par un engagement de faire une telle cession. Elle peut assujettir la délivrance du permis au versement de la somme, à la cession de l'immeuble ou à l'engagement formel de faire une telle cession.

Toute somme versée par le demandeur conformément au premier alinéa et toute somme qui constitue le produit d'une aliénation, par la municipalité, d'un immeuble qui lui a été cédé conformément au premier alinéa fait partie d'un fonds réservé à la réalisation par la municipalité d'un programme de logements abordables.

185. Le règlement peut établir les règles permettant de déterminer le nombre et le type d'unités de logement abordable qui pourront être exigées et, le cas échéant, le montant de la somme d'argent qui pourra être versée; ces règles peuvent prévoir que ce nombre et ce montant seront déterminés dans l'entente sous réserve d'un nombre ou d'un montant minimal et d'un nombre ou d'un montant maximal qu'elles permettent de déterminer.

Il peut également prévoir des normes minimales que doit respecter l'entente sur les matières visées à l'article 186.

186. L'entente peut contenir des règles ou des normes sur les dimensions et le nombre de pièces des unités domiciliaires visées, sur leur emplacement dans l'ensemble domiciliaire ou ailleurs sur le territoire de la municipalité et sur leur conception et leur construction.

Elle peut établir des règles permettant de réserver, pour la durée qu'elle détermine, aux personnes à faible revenu ou à revenu modique l'achat ou la location de ces dernières.

Toronto – Ontario Planning Act

Increased density, etc., provision by-law

37. (1) The council of a local municipality may, in a by-law passed under section 34, authorize increases in the height and density of development otherwise permitted by the by-law that will be permitted in return for the provision of such facilities, services or matters as are set out in the by-law.

Condition

(2) A by-law shall not contain the provisions mentioned in subsection (1) unless there is an official plan in effect in the local municipality that contains provisions relating to the authorization of increases in height and density of development.

Agreements

(3) Where an owner of land elects to provide facilities, services or matters in return for an increase in the height or density of development, the municipality may require the owner to enter into one or more agreements with the municipality dealing with the facilities, services or matters.

Registration of agreement

(4) Any agreement entered into under subsection (3) may be registered against the land to which it applies and the municipality is entitled to enforce the provisions thereof against the owner and, subject to the provisions of the *Registry Act* and the *Land Titles Act*, any and all subsequent owners of the land.

Vancouver – Vancouver Charter

Zoning for amenities and affordable housing

565.1 (1) A zoning by-law may

- (a) establish different density regulations for a district or zone, one generally applicable for the district or zone and the other or others to apply if the applicable conditions under paragraph (b) are met, and
 - (b) establish conditions in accordance with subsection (2) that will entitle an owner to a higher density under paragraph (a).
- (2) The following are conditions that may be included under subsection (1) (b):
- (a) conditions relating to the conservation or provision of amenities, including the number, kind and extent of amenities;
 - (b) conditions relating to the provision of affordable and special needs housing, as such housing is defined in the by-law, including the number, kind and extent of the housing;
 - (c) a condition that the owner enter into a housing agreement under section 565.2 before a building permit is issued in relation to property to which the condition applies.
- (3) A zoning by-law under section 565 (1) (f) may designate an area within a zone for affordable or special needs housing, as such housing is defined in the by-law, if the owners of the property covered by the designation consent to the designation.

L'imposition au secteur privé d'une « charge d'urbanisme logement » : la réponse du secteur privé

Jean-Christophe VANDERHAEGEN

Directeur-général de la Confédération Construction Bruxelles-Capitale

L'objet de cette contribution est triple : retracer le feuilleton juridique qui a débouché sur l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 (relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme), tracer les lignes directrices de la politique foncière et immobilière en Région flamande (Grond- en pandende-creet, annulé finalement) et, enfin, proposer des pistes constructives relatives à la fois aux demandes de relance des investissements publics, aux différentes formes de financements alternatifs et à des partenariats public-privé.

I. Les charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale : du permis de lotir aux charges obligatoires dans les permis d'urbanisme

A. Mise en contexte

La loi du 29 mars 1962 organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme liait les charges d'urbanisme au permis de lotir. Lorsqu'un promoteur désirait lotir un terrain, l'autorité délivrante pouvait lui imposer de réaliser les voiries, les égouts, une place publique, un espace vert, une école ou une crèche, qu'elle estimait nécessaires au bon fonctionnement du lotissement.

Les travaux parlementaires de la loi du 29 mars 1962 distinguaient d'une part, les *conditions* d'urbanisme, ayant pour objectif de sauvegarder le bon aménagement des lieux en veillant à l'intégration du bâtiment dans son environnement, et d'autre part, les *charges* d'urbanisme qui avaient pour but de mettre à charge du bénéficiaire du permis de lotir une partie des frais que l'exécution de son projet était susceptible de causer à la collectivité publique¹.

¹ C.-H. BORN, *Autorisations d'urbanisme en Régions wallonne et bruxelloise*, syllabus du master complémentaire en droit de l'environnement et en droit public immobilier, FUSL, année 2010-2011.

Le principe de ces charges d'urbanisme associées au permis de lotir n'a pas fait l'objet de contestations virulentes, s'agissant généralement d'un financement équitable par le promoteur de surcoûts pour la collectivité causés par son projet.

L'ordonnance bruxelloise du 29 août 1991 organique de la planification et de l'urbanisme (OOPU) a étendu ces charges d'urbanisme au permis de bâtir (converti en « permis d'urbanisme » en Région de Bruxelles-Capitale), considérant qu'il fallait des « compensations » à payer par l'investisseur désirant construire des bureaux, des hôtels ou des commerces. Concrètement, si le projet détruisait des logements, le promoteur devait s'engager à en reconstruire ailleurs; et lorsque le projet était de nature à diminuer la qualité de l'espace public alentour, l'investisseur devait alors s'engager à le rénover. L'ordonnance prévoyait également des charges d'urbanisme *facultatives*.

L'article 86 de l'OOPU prévoyait plus précisément que « le collège des bourgmestre et échevins, le fonctionnaire délégué, le collège d'urbanisme et le Gouvernement peuvent subordonner la délivrance du permis aux charges qu'ils jugent utile d'imposer au demandeur dans le respect du principe de proportionnalité, charges comprenant notamment outre la fourniture des garanties financières nécessaires à leur exécution, la réalisation, la transformation ou la rénovation de voiries, d'espaces verts, de bâtiments publics, d'équipements publics et d'immeubles de logements et ce, le cas échéant, dans le respect des prescriptions des plans particuliers d'affectation du sol en vigueur ».

Lors de cette imposition, la commune fera signer une déclaration au demandeur, par laquelle il s'engage à céder gratuitement ces travaux aux pouvoirs publics. Une exception était aménagée en ce qui concernait la construction de logements, que le demandeur pouvait en théorie commercialiser une fois construits.

Le plan régional de développement de la Région de Bruxelles-Capitale (PRD) du 3 mars 1995 a transformé cette faculté en une *imposition* de charges d'urbanisme, pour tous les permis d'urbanisme autorisant des bureaux, des établissements hôteliers et des commerces d'une superficie de plancher supérieure à 500 m².

B. Un feuillet juridique à suspense

Cette transformation d'une faculté en obligation a donné lieu à un feuillet juridique intense (fait de recours successifs devant le Conseil d'État), débouchant sur pas moins de deux annulations – spectaculaires – de la réglementation.

Par son arrêt n° 69.975 du 3 décembre 1997, le Conseil d'État a ainsi anéanti les dispositions incriminées parce que l'OOPU n'avait pas habilité le Gouvernement à imposer des charges obligatoires pour tous les permis. La commune devait pouvoir apprécier chaque dossier au cas par cas avant d'imposer, de manière facultative, des charges d'urbanisme.

En partie en réponse à cet arrêt, l'ordonnance du 18 juillet 2002 modifiant l'OOPU a prévu une telle habilitation et le Gouvernement bruxellois a dès lors été fondé à imposer des charges d'urbanisme obligatoires. C'est ce qu'il a fait dans l'arrêté du 12 juin 2003 relatif aux charges d'urbanisme. Entré en vigueur le 1^{er} août 2003, il harmonisait les charges d'urbanisme relatives aux grands bureaux, parkings, hôtels et commerces. Celles-ci devenaient obligatoires et, partant, systématiques lors de la délivrance de certains permis d'urbanisme. Il n'était plus question de les faire varier d'une commune à l'autre : sauf exceptions limitativement énumérées, la charge était de 125 EUR/m² de parking ou de plancher.

L'arrêté visait principalement les charges d'urbanisme obligatoires pour la construction de *bureaux*. N'était dès lors plus soumis à charges obligatoires la construction :

- de commerces ;
- d'activités de production de services matériels ;
- d'hôtels ;
- de superficies de parkings à vocation non commerciale.

N'étaient pas non plus assujettis les changements de destination portant sur une affectation déjà soumise à charge d'urbanisme pour autant que ceux-ci interviennent dans un délai de dix ans à dater du dernier changement de destination.

Rappelons qu'à l'époque, le bureau représentait la fonction forte en Région bruxelloise, et le logement la fonction faible. En 1994, la population bruxelloise avait atteint son niveau le plus bas (950.000 habitants) et les surfaces de bureau ne cessaient de s'étendre, épousant la croissance de la fonction administrative de la Région alimentée par la présence des institutions européennes, belges et régionales/communautaires. La politique de la Région de Bruxelles-Capitale, qui s'est traduite pour la première fois de manière holistique dans le premier plan régional de développement de 1994, entendait faire revenir la population à Bruxelles et opérer, notamment, la chasse aux bureaux clandestins. Cette stratégie a visiblement porté ses fruits puisque la population actuelle atteint les 1.200.000 habitants (chiffre qui continue de grimper) et que la Région a maintenant du mal à gérer un phénomène de changement démographique (« city boom »). La situation actuelle s'est donc inversée puisque le bureau est devenu la fonction faible et le logement la fonction forte.

Cet arrêté du 12 juin 2003 a lui aussi été attaqué devant le Conseil d'État par le secteur immobilier. À l'estime de ce dernier, les charges d'urbanisme telles qu'appliquées en Région de Bruxelles-Capitale consistaient en un impôt déguisé. Elles exposaient le promoteur ou le constructeur à l'arbitraire de l'autorité délivrante, qui disposait de pouvoirs fort larges pour interpréter des règles passablement floues (comme « le principe de proportionnalité »). Surtout, devenues obligatoires, ces charges étaient de nature à créer un

frein très sérieux aux investissements immobiliers de bureaux à Bruxelles. Elles causaient par ailleurs des distorsions de concurrence inacceptables par rapport aux deux autres Régions du pays. Il était quasiment impossible aussi de connaître la destination exacte des charges d'urbanisme payées par les investisseurs depuis les origines, puisqu'aucune statistique n'était disponible. En un mot, le système était abscons.

Par son arrêt n° 194.193 du 15 juin 2009, le Conseil d'État a annulé (pour excès de pouvoir) l'arrêté du 12 juin 2003, créant par là un risque de remboursement des charges d'urbanisme déjà payées par les promoteurs. La haute juridiction a notamment considéré que le Gouvernement avait excédé l'habilitation législative prévue par les articles 86 et 97 de l'OOPU² (devenus les articles 100 et 112 du CoBAT). Ces dispositions, en effet, n'autorisaient pas le pouvoir exécutif à fixer lui-même l'importance et la nature des charges obligatoires ni à déterminer le montant des garanties financières, par exemple, mais uniquement les critères permettant à l'autorité délivrant un permis de définir ces éléments. En sus, les articles à annuler formaient un ensemble cohérent avec *les autres dispositions* de l'arrêté litigieux, a estimé le Conseil d'État; lequel a dès lors anéanti *intégralement* l'arrêté du 12 juin 2003 (ainsi que l'arrêté modificatif du 18 décembre 2003)³.

Contrairement toutefois à la position du secteur immobilier, le Conseil d'État a estimé que les charges d'urbanisme ne pouvaient être vues comme un impôt; on a bien là une rétribution. L'arrêt souligne ainsi que « l'imposition des charges “en numéraire” peut être considérée comme une rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution: [...] elle n'est en ce cas légale *qu'à* la condition que le montant perçu soit en relation avec la prestation fournie, *c'est-à-dire avec le coût des travaux qui pourraient être imposés à titre de charges d'urbanisme*; [...] ainsi compris, les articles 86 et 97 de l'ordonnance ne concernent pas des “impôts” au sens des articles 170 et 172 de la Constitution [...] ».

C. Le troisième arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (arrêté du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme)

Sous l'épée de Damoclès de devoir rembourser les charges déjà payées, le Gouvernement bruxellois a décidé d'adopter un troisième arrêté répondant aux critiques formulées par le Conseil d'État.

Les principales innovations du régime de 2013 par rapport au régime de 2003 ont trait aux nouveaux investissements générateurs de charges obli-

² En vigueur au moment de l'adoption de l'arrêté.

³ www.avcb-vsgb.be/fr/Publications/documents.html?doc_id=302&vID=250.

gatoires, à leur montant et, surtout, à la possibilité pour le demandeur de proposer dans sa demande de permis :

- la réalisation de 15 % de logements encadrés conventionnés en lieu et place de l'ensemble des charges qui pourraient être imposées en numéraire. Ces logements seront proposés prioritairement aux opérateurs immobiliers publics pendant un délai d'un an à compter de la délivrance du permis ;
- la cession de logements à titre gratuit à un opérateur immobilier public ;
- la réalisation d'un équipement de service public ou d'intérêt collectif, moyennant due motivation.

L'arrêt du 26 septembre 2013 s'applique aux demandes de permis d'urbanisme déclarées complètes après le 21 décembre 2013, à l'exception de l'article 8 qui concerne les demandes en cours d'instruction. Cette disposition, favorable au demandeur, prévoit la déduction des charges déjà payées à l'occasion d'un précédent permis, non mis en œuvre, portant sur le même immeuble et dont « l'accusé de réception du dossier complet de la demande de permis a été délivré dans un délai de dix ans à compter de la notification du précédent permis ».

Autre innovation : la possibilité de modifier le taux des charges via un règlement communal d'urbanisme (RCU) ou un plan particulier d'affectation du sol (PPAS)... mais seulement à la hausse. Le Conseil communal peut ainsi, via un PPAS ou un RCU, soit relever la valeur des charges d'urbanisme obligatoires, soit déterminer d'autres circonstances dans lesquelles l'imposition des charges d'urbanisme est obligatoire et en déterminer la hauteur. Il n'est toutefois pas possible d'imposer des charges pour des faits qui en sont exonérés par l'arrêt du Gouvernement.

Qu'en est-il de la réalisation ou du paiement des charges ? En principe, le délai de réalisation des charges est spécifiquement prévu dans le permis. À défaut, les actes et travaux relatifs aux charges doivent avoir commencé avant l'achèvement des travaux (effectués sur la base du permis ayant imposé ces charges) et être achevés avant la péremption de ce permis.

Lorsque les actes et travaux relatifs aux charges nécessitent un permis distinct de celui qui a imposé ces charges, cette demande de permis doit être introduite par l'intéressé dans l'année qui suit la délivrance du permis initial (imposant les charges). La garantie qui doit couvrir l'intégralité du montant de la charge sera due de plein droits à due concurrence de la valeur des charges non encore exécutées, dans les cas suivants :

- soit la demande de permis relative aux charges a fait l'objet d'une décision de refus qui n'est plus susceptible de recours administratifs ordinaires ;
- soit le permis qui autorise la réalisation des charges se périmé après avoir été mis en œuvre partiellement.

Aucune précision n'est apportée par la réglementation pour la charge payée en numéraire. En pratique, les autorités imposent qu'elle soit réglée quinze

jours avant le début des travaux. Ces délais peuvent, sur demande motivée du titulaire du permis, être revus par l'autorité qui a délivré le permis, pour autant que la demande en ait été faite au moins deux mois avant l'échéance du délai.

Par l'adoption de l'arrêté du 26 septembre 2013 ainsi que du PRAS « démographique » du 2 mai 2013, le Gouvernement bruxellois entendait officiellement « appliquer les charges d'urbanisme en faveur de la production de logements conventionnés dans les projets privés de logement. La Région de Bruxelles-Capitale disposera ainsi d'un nouvel outil important pour atteindre l'objectif de 15 % de logements publics à finalité sociale sur le territoire régional. L'application de charges d'urbanisme sur les projets immobiliers de plus de 1.000 m² représente une des avancées les plus significatives du nouveau PRAS démographique qui instaurera la création de véritables quotas de logements publics dans les projets de logements privés »⁴.

Dans son avis sur le PRAS démographique, la Commission régionale de développement faisait toutefois remarquer que les charges d'urbanisme devaient principalement être considérées comme une rétribution, conformément à la jurisprudence du Conseil d'État. Ainsi, « en vertu de l'article 24 du CoBAT, il n'appartient pas au PRAS d'établir des dispositions à "vocation sociale" qui permettraient d'imposer une mixité dans les types de logement; cette question est étudiée dans le cadre du mécanisme des charges d'urbanisme dans le respect du principe de la redevance que constituent les charges d'urbanisme ainsi que du principe de proportionnalité ».

In fine, la Commission ouvre cependant (légèrement) la porte à une affectation des charges d'urbanisme à la construction de logements sociaux: « considérant que la CRD indique que cette modification donne l'opportunité de rompre la mono-fonctionnalité de certains quartiers qui génère des ruptures dans la trame urbaine; qu'elle suggère que les charges d'urbanisme puissent être utilisées au profit de la création de logement social et d'équipements publics ».

La prochaine étape juridique semble être le nouveau CoBAT, qui est en gestation au niveau des cabinets compétents et pourrait s'inspirer de la législation flamande du Grond- en Pandendecreet (récemment annulé par la Cour constitutionnelle). Après une relative période d'accalmie (le secteur immobilier n'ayant pas attaqué juridiquement l'arrêté du 26 septembre 2013), une question se pose: y aura-t-il encore des suites au feuilleton juridique des charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale?

⁴ www.doulkeridis.be/blog/2013/03/26/les-charges-durbanisme-sur-les-projets-immobiliers-pour-soutenir-le-logement-public-a-finalite-sociale/#sthash.JDYQga5W.dpuf.

II. Le Grond- et Pandendecreet en Région flamande : le concept de charge sociale

En Région flamande, le Grond-en Pandendecreet du 27 mars 2009 a imposé aux promoteurs de réserver, dans les zones comprenant moins de 9 % de logements sociaux, 10 à 20 % des lots ou des surfaces planchers à du logement social. Ces lots ou logements devaient être revendus aux sociétés de logement social, soit à la valeur estimée par le receveur de l'enregistrement ou le comité d'acquisition (pour les terrains), soit aux prix barémisés du secteur du logement social. L'objectif était de créer, pour 2020, 43.000 logements sociaux locatifs supplémentaires, 21.000 logements sociaux acquisitifs supplémentaires et 1.000 parcelles sociales.

Pour prendre un exemple, le promoteur qui souhaitait développer un projet de 20 logements devait en réserver 4 comme logements sociaux. Ce décret a créé une onde de choc sans précédent dans le monde de la promotion immobilière flamande.

A. Un système onéreux pour les pouvoirs publics et inefficace

Des études indépendantes ont souligné l'inefficacité du système. Une étude publiée par l'Université de Gand en 2011⁵ a ainsi estimé que le principe de cette « charge sociale » freinait les ajouts au stock de logements disponibles et manquait son objectif. Ce, pour les raisons suivantes :

- le promoteur est obligé de répercuter le coût de la « charge sociale » sur les autres acheteurs (non sociaux). Les autres logements sont donc plus chers et se vendent plus difficilement. En raison de ce frein à la production et à la vente de logements neufs, les nouveaux logements rejoignent moins vite le stock de logements disponibles. La rareté générale des logements augmente donc (et, parallèlement, le nombre de ménages continue à croître fortement) ;
- lors du transfert des terrains des promoteurs immobiliers aux sociétés de logement social, il n'est pas du tout certain que ces dernières soient en mesure – ou aient l'intention – de les bâtir rapidement. Ces terrains restent alors en friche, au milieu du projet immobilier ; l'attractivité générale de ce projet peut alors en souffrir. En outre, les acheteurs des autres parcelles ne connaissent pas les choix architecturaux qui seront faits plus tard par la société de logement. Et, par surcroît, il plane une incertitude sur le profil des ménages appelés à occuper par la suite les nouveaux logements sociaux ; certains acheteurs privés potentiels « décrochent »

⁵ J. ALBRECHT et R. VAN HOOFFSTAT, *Pénurie d'habitat : vers une rénovation de la politique du logement*, 2011, <https://biblio.ugent.be/publication/1899125>. Les trois points mentionnés sont extraits de cette étude.

- peut-être alors, craignant de devoir croiser sur ces parcelles sociales des groupes démographiques avec lesquels ils ne désirent pas avoir de contact ;
- les charges supplémentaires font aussi baisser le rendement des projets. Des projets tout juste rentables tombent ainsi à l'eau. La rareté augmente alors encore et touche surtout les revenus les plus bas pour lesquels les pouvoirs publics envisagent la production sociale.

Après avoir épinglé de nombreux autres désavantages de la mesure, tant pour les utilisateurs finaux que pour les pouvoirs publics, les auteurs concluaient à la nécessité de modifier le texte pour atteindre les objectifs visés. Ainsi, « on peut remplacer la coûteuse construction de logements sociaux acquisitifs par un subside ciblé visant à favoriser la construction d'un certain nombre de logements privés moyens. Cette méthode de travail est moins chère pour les pouvoirs publics et élargit le spectre des acquéreurs potentiels. L'octroi d'un subside pour des logements moyens supplémentaires vendus à des familles du groupe-cible des logements sociaux acquisitifs ne doit bien entendu pas être limité à ce type de projets. Ce subside peut également s'appliquer aux plus petits projets immobiliers et même à la construction individuelle ».

B. Annulation de la mesure par la Cour constitutionnelle

Par ses arrêts n^{os} 144/2013 et 145/2013 du 7 novembre 2013, la Cour constitutionnelle a *annulé* des parties essentielles du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 (Grond- en Pandendecreet), qui était devenu la bête noire des investisseurs immobiliers flamands. L'annulation a touché aussi bien les dispositions susdécrites relatives aux charges sociales que le volet « habiter dans sa propre région » (non étudié ici).

Selon la Cour, les acteurs privés doivent supporter l'inconvénient de la charge sociale sans aucune compensation. Une charge d'une telle importance n'est dès lors pas proportionnée à l'objectif consistant à réaliser une offre de logements sociaux.

Elle pointe à cet égard d'importantes conséquences du régime décréteil pour les acteurs privés, telles que : l'incertitude de recevoir un revenu pour la partie sur laquelle repose la charge sociale (ou le bénéfice moindre qui en résultera en tout état de cause), l'obligation de prévoir des logements sociaux et modestes qui peut s'élever jusqu'à 40 % de l'offre, l'inégalité de traitement entre les acteurs privés et les sociétés de logement social (en ce qui concerne le prix du transfert d'une habitation sociale de location – qui peut éventuellement s'effectuer avec perte) et, enfin, les restrictions possibles à la libre circulation des capitaux.

III. Des pistes pour des solutions constructives

A. Une meilleure fiscalité immobilière

Les prévisions démographiques obligent les pouvoirs publics à mener une politique qui stimule les investissements dans l'immobilier. Une telle stratégie requiert la mise en place d'un cadre socio-économique, juridique mais aussi fiscal favorable aux entreprises de construction, aux ménages ainsi qu'aux investisseurs. Les études réalisées sur le sujet confirment le niveau élevé de la pression fiscale qui pèse sur l'immobilier, d'autant plus si l'on compare ce marché avec d'autres secteurs d'investissement. Les experts immobiliers ressentent eux aussi la lourdeur des taxes qui grèvent l'achat ou la construction d'une habitation. Il convient dès lors de mettre en place une politique d'incitants fiscaux.

1. Les mesures néfastes

Commençons par épinglez, non sans un brin de provocation, les mesures aux effets *néfastes*, que les pouvoirs publics ne doivent surtout *pas* adopter (ou auraient dû ne pas prendre). De ce point de vue, il est extrêmement regrettable que le Gouvernement fédéral ait durci les conditions d'éligibilité au taux de TVA réduit de 6 % sur les rénovations. À partir de 2016, cette possibilité ne concernera plus que les habitations de plus de 10 ans, au lieu de 5 ans jusqu'à présent. Cette mesure fera reculer le nombre de projets de rénovation et favorisera le travail au noir. On peut ainsi se demander si la hausse des recettes de l'État – pour autant qu'elle se produise – ne sera pas annihilée par les retombées négatives de la mesure.

La deuxième mesure à éviter tient dans la «péréquation des revenus cadastraux», ou péréquation cadastrale. Le revenu cadastral (RC) est la mesure des revenus qu'un bien immobilier rapporte à son propriétaire; c'est le revenu locatif estimé de cette habitation sur une année, diminué des frais d'entretien et de réparations. Une telle péréquation a pour but d'ajuster le RC à la réalité, à intervalles réguliers; or, à l'heure actuelle, les loyers de 1975 sont toujours pris en compte! Le RC se révèle donc inférieur à la valeur locative réelle des bâtiments, même en tenant compte de l'indexation et de la réévaluation. Serait-il donc temps de réaliser une nouvelle péréquation générale? Certainement pas! Il s'agit d'une mesure complexe, difficile à mettre en œuvre dans la pratique et aux conséquences économiques négatives. Selon les estimations, les revenus cadastraux en sortiraient trois fois plus élevés, entraînant ainsi un risque réel de déstabilisation du marché de l'immobilier. Pour certaines analyses, la dernière péréquation aurait constitué l'une des causes des baisses de prix intervenues dans la première moitié des années 1980. De plus, une péréquation reviendrait dans la pratique à une hausse de l'impôt sur les placements immobiliers, ce qui aurait pour effet de creuser encore le fossé entre les placements immobiliers et financiers (pour autant que la réglementation fiscale reste inchangée sur

d'autres points). Pour le dire clairement, une péréquation cadastrale ne stimulerait donc en aucune manière les investissements dans l'immobilier.

Une troisième mesure défavorable consisterait à étendre l'application de l'impôt sur la plus-value réalisée par le propriétaire lors de l'aliénation de son bien. Cet impôt (d'un taux de 16,5 %) frappe depuis 1997 la plus-value réalisée sur la vente d'un bâtiment relevant du patrimoine privé. Il ne trouve cependant à s'appliquer actuellement que lorsque la vente du bien a lieu dans les cinq ans suivant son acquisition. Par ailleurs, la vente de l'habitation propre en est exemptée.

2. Des mesures à encourager

a) Rendre les frais réels déductibles

Plusieurs incitants fiscaux actuels sont avant tout favorables aux propriétaires-occupants, comme le bonus logement (ou ce qu'il en reste...), la déduction d'intérêts majorée sur les emprunts hypothécaires ou l'épargne à long terme. Dans la plupart des cas, l'octroi de ces avantages est lié à la conclusion d'un emprunt hypothécaire. Il n'existe donc pratiquement pas d'incitants fiscaux pour les particuliers qui font réaliser des travaux ou qui financent l'achat ou la rénovation d'un logement avec des fonds propres.

Des avantages fiscaux pourraient aussi être accordés dans ces situations. Nous pensons ici entre autres à l'amortissement des frais d'acquisition (construction, achat ou rénovation), aux frais de travaux ou d'entretien, aux intérêts des emprunts, aux impôts et aux taxes. Mais ce qui serait sans doute moins sujet à controverse et donc plus facilement réalisable à court terme consiste à octroyer un avantage fiscal lié à la réalisation de travaux. Ce type de mesure encouragerait les investissements, comme l'ont d'ailleurs prouvé les avantages fiscaux accordés aux investissements visant les économies d'énergie (qui ont malheureusement été en grande partie supprimés).

b) Baisse des droits de donation liée à l'amélioration des performances énergétiques

La Flandre et la Région de Bruxelles-Capitale ont pris dans le domaine des droits de donation sur les biens immobiliers une initiative louable, en baissant les taux. Nous proposons de réduire encore les taux en cas de rénovation et d'amélioration des performances énergétiques de l'habitation. Dans les faits, la mesure s'assimilerait à un avantage fiscal accordé pour la réalisation de travaux.

La Confédération Construction affirme que cette diminution des droits de donation stimulera les rénovations. Elle peut même avoir un effet indirect sur les nouvelles constructions ; en effet, un jeune ménage ayant reçu un logement peut invoquer cette donation comme argument en vue de convaincre la banque qu'il dispose de fonds propres suffisants pour contracter un emprunt destiné à la construction d'une nouvelle habitation.

c) Baisse ciblée de la TVA

Afin de stimuler l'économie à la suite de la crise économico-financière de 2008, le Gouvernement fédéral avait décidé à l'époque d'appliquer un taux réduit de TVA (6 %) sur un montant de 50.000 EUR pour toute facture relative à la construction d'un nouveau logement (par ménage). Cette mesure a incontestablement engendré des effets positifs pour l'activité du secteur immobilier dans la période la plus critique de la crise. La Commission européenne s'est cependant opposée à cette baisse spécifique de la TVA; elle a adressé une recommandation impérieuse à la Belgique, lui enjoignant de supprimer immédiatement le dispositif. En fin de compte, ce dernier est resté en vigueur en 2009, 2010 et une partie de 2011.

De manière générale, une baisse de la TVA sur les travaux de construction a toujours eu des effets fastes en termes de création d'emplois dans le secteur de la construction résidentielle. Tel est en tous cas l'enseignement qui se dégage de plusieurs études réalisées par le Bureau fédéral du Plan; celui-ci a confirmé que, dans le passé, une baisse de la TVA avait provoqué une diminution des prix pour le consommateur, à laquelle la demande a réagi de manière particulièrement positive. Or, on le sait, un accroissement de l'activité dans le secteur de la construction entraîne le reste de l'économie dans son sillage. En parallèle, une diminution du travail au noir est constatée. À la lumière de ces éléments, la Confédération plaide pour une baisse ciblée de la TVA pour le secteur de la construction. Et pour revenir à la question qui nous occupe, une telle mesure peut contribuer à la production de nouveaux logements.

d) Des avantages fiscaux pour l'investissement de capital privé

Les propositions précédentes traitaient principalement de la construction ou de l'achat du logement propre. Mais, pour pouvoir répondre à l'évolution démographique, il faudra aussi de nouveaux logements *locatifs*, en ce compris des habitations sociales. Les ménages doivent dès lors être encouragés à investir dans de nouvelles constructions à destination du marché locatif. L'instauration d'un tel incitant demande une approche globale, intégrant des aspects juridiques et socio-économiques (législation sur les loyers, subventions à la location, etc.), mais la fiscalité, elle aussi, joue un rôle important.

La Confédération plaide dès lors pour l'introduction d'un avantage fiscal en faveur des investissements dans de nouveaux logements destinés au marché locatif. Cet avantage bénéficierait aux particuliers qui achètent ou font construire une maison (ou un appartement), qu'ils donnent ensuite en location à titre de résidence principale; il consisterait en une réduction d'impôts calculée sur la base du prix d'achat ou de la valeur du bien. Au-delà, il conviendrait aussi d'accorder une réduction d'impôts aux personnes pension-

nées qui décident d'investir une partie du capital issu de leur deuxième ou troisième pilier de pension dans un logement destiné pareillement au marché locatif.

B. Les solutions innovantes, les financements alternatifs complémentaires et les partenariats public-privé

À côté des modèles bancaires classiques, il est possible d'identifier d'autres acteurs de financement. Confrontés à la baisse des taux d'intérêt (s'ajoutant à celle des rendements d'emprunts d'État), les grands investisseurs par exemple voient l'immobilier entre autres comme une alternative pour espérer une rentabilité « stable » dans le temps.

1. Les investisseurs institutionnels

De vraies politiques de financements alternatifs, impliquant les grands investisseurs privés, doivent être soutenues par les décideurs politiques. Il s'agit à cet effet de *renforcer l'implication des investisseurs institutionnels dans des projets tels que l'immobilier, les infrastructures et le patrimoine*.

Parmi les recommandations de l'OCDE⁶ (émises spécifiquement par le Conseil sur l'investissement public efficace entre niveaux de Gouvernement) figure une orientation consistant à mobiliser les acteurs et institutions privés pour diversifier les sources de financement et renforcer les capacités d'investissement. Il s'agirait par là d'impliquer des acteurs privés dans l'investissement public, en vue de proposer davantage qu'un simple financement. Ce, aux fins de « renforcer les capacités des gouvernements, aux différents niveaux, et de profiter de leur expertise grâce à de meilleures évaluations *ex ante* des projets, à une analyse plus solide du marché et des risques de crédit, et à la recherche d'économies d'échelle et d'efficience. Les pouvoirs publics devraient utiliser des mécanismes de financement innovants en ayant conscience des capacités de gestion qu'exigent ces approches ». Détaillons ces acteurs.

a) Les fonds de pension

Les fonds d'épargne pension sont, par définition, des produits d'investissement à long terme dans lesquels l'horizon d'investissement du participant moyen atteint généralement les 10 ans ou plus. Ces fonds de pension sont précisément à la recherche de placements pour diversifier leurs portefeuilles d'actifs. L'objectif d'un fonds de pension est de garantir le rendement de ses investissements en recevant un cash-flow fixe à long terme. En 2013, la fraction des actifs des fonds de pension affectés à l'immobilier atteignait

⁶ www.oecd.org/fr/regional/politique-regionale/Principes-investissement-public.pdf, p. 12.

7%⁷, selon les chiffres de l'Association belge des institutions de pension. Ce ratio est en baisse, puisqu'il représentait environ 9 % en 2007 et 2008. À titre de bonne pratique, épinglons Pensio B, qui gère le plan de pension sectoriel des ouvriers dans le secteur de la construction. Sa part d'investissement dans l'immobilier et les infrastructures fluctuait autour des 6 % jusqu'en 2013, mais depuis 2015, elle culmine à 12 % (avec un objectif à 14 %). Les investissements en immobilier et en infrastructures sont, ici, considérés comme stables sur le long terme.

Autre piste: le modèle danois. Les fonds de pension, très puissants au Danemark (moins chez nous), sont alimentés par des millions de cotisants et investissent en obligations émises par les banques. Ces dernières utilisent alors ces capitaux pour faire du crédit logement. Dans ce système, les banques n'engagent plus les dépôts de leurs clients mais les capitaux des fonds de pension.

b) Les compagnies d'assurance

Tout comme les fonds de pension, les compagnies d'assurances sont à la recherche d'investissements rémunérateurs sur le long terme. Des projets immobiliers peuvent constituer une bonne alternative. Des compagnies comme AG Insurance ont des objectifs en immobilier qui montent jusqu'à 10 % de leurs actifs. Dans le cadre d'investissements en logements sociaux, le risque lié à la maintenance des bâtiments et au non paiement de loyers représente toutefois un obstacle à l'investissement des compagnies d'assurance ou autres institutions financières.

c) Les sociétés immobilières réglementées (SIR, ex-sicafi)

Les SIR sont soumises au contrôle prudentiel de l'autorité des services et marchés financiers (FSMA) ainsi qu'à la grande majorité des règles qui s'appliquent actuellement aux sicafi (restrictions au niveau de l'effet de levier, de la diversification des risques, de l'obligation de distribution, régime fiscal favorable, etc.). Les SIR ont pour objet social d'investir dans l'immobilier, qu'il s'agisse de l'immobilier de bureau, d'immeubles résidentiels, de commerces ou encore de maisons de repos. Parmi les principales SIR belges (ex-sicafi, converties en SIR depuis 2014), citons Cofinimmo, Befimmo, Aedifica, Retail Estates, Home Invest Belgium, Care Property Invest... Le rôle des SIR peut être très utile pour le financement de projets de grande ampleur que des petits acteurs (avec une puissance financière inférieure) seraient incapables de concrétiser. De plus, les SIR sont cotées en bourse, ce qui rend les investissements plus liquides pour les investisseurs.

⁷ www.pensionfunds.be/index.php/fr/.

2. Les DBFMOT (« design / build / finance / maintain / operate / transfer »)

Ensemble, pouvoirs publics et entreprises conçoivent, montent, gèrent et financent des projets, après avoir décidé du partage des risques, budgété les coûts et convenu d'une répartition des revenus escomptés. Les partenariats public-privé (PPP) apparaissent ainsi comme des solutions innovantes de financement. Ils peuvent contribuer, en particulier, à diviser les risques financiers et réduire les coûts d'infrastructure (en temps normal supportés intégralement par le secteur public). Ils représentent dès lors une opportunité pour valoriser diverses formes de financement.

Le secteur de la construction est prêt à s'impliquer dans les PPP, à condition d'agir dans un contexte bien concerté et balisé, notamment au travers de contrats-types sécurisés à l'échelle locale (de type DBFMOT) et de l'objectivation de la répartition des risques via une « matrice des risques ». Citons, parmi les exemples les plus connus, le grand programme de construction d'écoles en Flandre, « Scholen van Morgen ». D'autres illustrations concernent des travaux de voirie de grande envergure (la liaison Campine nord-sud et l'autoroute A11 à Bruges), ainsi que les nouvelles prisons.

Voici dès lors les recommandations de la Confédération dans le cadre de la mise en œuvre de partenariats public-privé :

- proposer des montages de partenariats public-privé avec une plus grande *stabilité juridique* et anticiper toutes les requalifications éventuelles des PPP dans la sphère de l'endettement public⁸. Il s'agit de créer de vrais PPP avec un partage des risques établi sous forme de matrice, où l'ensemble des risques (pointons entre autres les risques techniques, de changements législatifs, liés à la disponibilité de l'infrastructure ou liés à son usage...) sont clairement identifiés et distribués entre les différents acteurs en fonction de leurs qualités et compétences;
- adapter le cadre juridique actuel des PPP. Les opérations de PPP doivent s'inscrire dans la loi sur les marchés publics et des dispositions particulières gagneraient à être prises pour réserver aux PPP un traitement juridique différencié des autres marchés publics;
- *privilégier le modèle de la concession*, qui est une forme particulière de PPP. Il convient, ce faisant, de créer des montages impliquant les partenaires privés, où un service rétribué permet de sortir l'investissement de la dette publique. Dans le cadre d'une concession, précisément, une entreprise est rémunérée pour gérer et exploiter des travaux ou services, et s'expose à un risque de perte sur son investissement;
- mettre sur pied dans les autres régions une cellule d'expertise équivalente à celle qui est active en Flandre (*Kenniscentrum*), afin d'étudier et développer les PPP;

⁸ Attention également à la requalification des PPP par Eurostat.

- améliorer la standardisation des procédures et des contrats de PPP. À cet égard, la mise à disposition de documents-types engendrera des économies de coût et de temps, ainsi qu'une simplification des procédures;
- développer dans les autres Régions le même type de projets concrets de PPP que ceux qui ont été réalisés en Flandre (comme «Scholen van Morgen»). Certes, un projet «école» est également à l'étude en Wallonie (2 lots de 4 écoles), mais il n'a toujours pas été lancé. Une volonté politique doit soutenir des projets de ce type (qui répondent à des besoins sociétaux indéniables), en vue de les faire aboutir, en collaboration avec un grand nombre d'acteurs privés. Et, en matière de construction de logements sociaux à Bruxelles, il faut tirer les enseignements du «plan logement» imaginé par Alain Hutchinson (2004), qui était à la base conçu comme un PPP.

3. Les ESCO (*energy service companies*) – tiers investisseurs

Une société de services énergétiques (ou *energy service company* — ESCO) est une entreprise de services qui offre des solutions énergétiques pour réaliser des économies d'énergie. Une ESCO effectue une analyse approfondie des lieux, conçoit et met en œuvre des suggestions en ce sens tout au long du contrat la liant à son client. Or, de telles économies sont souvent utilisées pour rembourser l'investissement (pendant une période oscillant de cinq à vingt ans). La société réalise ainsi et préfinance des projets qui contribuent à des économies d'énergie dans les bâtiments publics fédéraux et dont le remboursement du financement (basé sur l'économie induite) se répartit sur plusieurs années. Ce dispositif est également connu sous le nom de «système de tiers investisseur». On trouvera en annexe de ce texte deux exemples d'ESCO particulièrement stimulantes (Fedesco et RenoWatt).

Pistes de recommandations:

- implanter dans toutes les provinces des projets pilotes (tels que le projet du Gré-Liège mené par RenoWatt), tout en préservant l'accès au marché pour les PME locales. Des solutions à petite échelle doivent être envisagées;
- étendre le champ d'application des ESCO à des projets *de plus long terme*, en investissant sur l'enveloppe des bâtiments par exemple. Des soutiens publics doivent permettre à l'investisseur privé de retirer un rendement sur des opérations davantage pérennes. Actuellement, en effet, le modèle

concerne principalement des investissements générateurs de rendements à court terme (relighting⁹, domotiques¹⁰, systèmes...).

4. Le démembrement de la propriété (emphytéose, *community land trust*...)

Les *community land trusts* (ou baux emphytéotiques) ont pour objet de scinder le coût du terrain (représentant une part de plus en plus importante dans le prix global du projet) du coût de la construction. L'objectif est de rendre l'investissement initial plus accessible pour l'achat du logement, la *trust* restant détenteur du sol. On instaure de la sorte des mesures anti-spéculatives puisque le candidat acquéreur n'est propriétaire que du bâtiment et que, en cas de revente, la répartition des éventuelles plus-values est définie préalablement. Des terrains doivent cependant être mis à disposition des candidats acquéreurs. Le coût du terrain ayant évolué très fortement ces dernières années, il est important en tous cas de favoriser des mécanismes innovants tels que le CLT afin de garantir l'accessibilité des ménages à la construction en neutralisant le prix du foncier.

Pistes de recommandations :

- permettre aux plateformes CLT de ne pas payer de droits d'enregistrement lors des reventes. Le CLT rachète le bien et le revend dans l'année sans payer de droit d'enregistrement. Autre possibilité : le montant des droits d'enregistrement (s'il continue à être dû) doit être réinvesti dans la rénovation du bien lors de chaque revente afin de moderniser et d'adapter le bien ;
- *répertorier les réserves foncières publiques disponibles (elles sont en nombre) et favoriser leur mobilisation pour développer des mécanismes de CLT.* Ce, sans alourdir les contraintes existantes pour les projets de construction ; le cahier des charges du CLT ne devra pas être trop contraignant, par exemple. On gagnera également à créer un cadre pour permettre aux sociétés de logement social de mener des opérations mixtes en PPP.

⁹ Le « relighting » ou « relamping » consiste à moderniser un système d'éclairage en remplaçant des lampes et sources lumineuses obsolètes et inappropriées, généralement par des LEDs moins énergivores.

¹⁰ Certains systèmes domotiques permettent en effet de diminuer rapidement la consommation énergétique, notamment via un meilleur contrôle (parfois à distance) des systèmes de chauffage et de conditionnement d'air. Le « shopcontroller » par exemple, développé par une PME belge, est un système de gestion de l'énergie multi-sites qui permet de gérer le monitoring en temps réel (électricité, gaz, eau, chauffage, air conditionné, éclairage...) ainsi que le pilotage automatique (chauffage, air conditionné, éclairage...) de toutes les filiales d'une chaîne retail via une application web centrale. Le système procure ainsi des économies d'énergie de 30 % et un *return on investment* d'un an.

5. Financements alternatifs du logement à caractère social

a) Le développement de modèles de financement propre

Afin de résorber la pénurie de logements sociaux/modestes en Belgique, il convient d'inciter le secteur privé à produire et mettre à disposition ce type de biens. Des investisseurs tels que «Inclusio»¹¹ ont pour mission précisément d'apporter du capital en vue d'acheter, de rénover ou de construire des logements et les donner en location à des partenaires sociaux (agences immobilières sociales, CPAS, sociétés de logement social) sur la base de baux de longue durée, en vue d'une sous-location des habitations aux occupants finaux, précarisés. L'avantage pour le pouvoir public? Il ne finance pas la construction des bâtiments mais les prend en location auprès d'Inclusio (sur le long terme). Les autorités deviennent alors locataires et l'impact budgétaire est tout différent.

De manière générale, les pouvoirs publics doivent pouvoir développer des modèles de financements complémentaires dans le logement public; des investisseurs privés y sont justement disposés, sur le modèle susdécrit. D'autres acteurs sont prêts à acheter des logements sociaux existants (par grands lots), dans le but de les rénover (performance énergétique accrue) et de les remettre sur le marché – acquisitif cette fois. Il s'agit par là de procéder au transfert de la propriété d'une partie du patrimoine des sociétés de logement; au passage, cette opération permet de sortir les habitations sociales concernées du bilan des pouvoirs publics et d'augmenter les moyens d'actions de ces derniers. Et, par la suite, les autorités peuvent toujours étudier la possibilité de prendre en location ce parc de logements («*sale and leaseback*»).

Afin de solliciter l'investissement d'acteurs privés, il faut veiller à leur offrir un rendement attractif et lever les principaux freins administratifs. Des mesures sont préconisées à cet effet:

- étendre aux investisseurs l'exonération du précompte immobilier profitant au particulier qui donne un logement en location à une agence immobilière sociale;
- prévoir une mesure analogue pour les sociétés financières qui développent du logement social;
- simplifier les procédures administratives d'obtention de permis. Le délai de délivrance des permis est en effet très souvent critiqué par les investisseurs, ce qui peut en décourager certains vu le coût induit. Il sera utile à cet égard de veiller à ne pas rendre les recours systématiques;
- veiller à ne pas trop pousser les exigences de performances énergétiques des bâtiments en vue de maîtriser les augmentations de coût.

¹¹ <https://blog.degroof.be/fr/article/inclusio-du-logement-pour-tous-grace-une-societe-dinvestissement-privee>.

À cet égard, le modèle français de la loi Pinel doit être mis en exergue, dès lors qu'il a pour objectif d'encourager l'investissement immobilier des particuliers dans les villes où la demande locative est forte. Il offre pour ce faire une réduction d'impôts au bénéfice des particuliers achetant un logement neuf, qu'ils mettent en location pour une durée minimum déterminée moyennant le respect d'un plafond de loyer (dont les valeurs sont inférieures de 20 % environ à celles du marché). Des plafonds de revenus gouvernent cette aide. Des initiatives de ce type doivent pouvoir être proposées en Belgique afin d'augmenter le parc de logements publics/modestes. Citons à cet égard le projet wallon de « l'investissement citoyen » (formulé par le ministre Paul Furlan) où le particulier achète un bâtiment qu'il donne en gestion à une société de logement social, avec un rendement fixe déterminé et/ou une réduction d'impôt.

b) Les aides à l'acquisition de logements

Les candidats acquéreurs d'un logement neuf ont vu ces dernières années leur pouvoir d'achat diminuer. D'une part, parce que les coûts de construction ont fortement augmenté (matériaux, performance énergétique des bâtiments...) et, de l'autre, parce que les critères d'octroi des crédits hypothécaires sont devenus plus stricts après la crise de 2008. Toutefois, certains mécanismes aident les candidats acquéreurs à réaliser leurs projets d'investissements.

La France, par exemple, a récemment renforcé son PTZ+ (prêt à taux zéro), qui permet d'acquérir sa première résidence (neuve – avec un certain niveau de performance énergétique – ou existante dans certains cas). Le PTZ+ finance une partie de l'acquisition et doit être complété par d'autres prêts ou apports. Ayant pour effet d'allonger la durée de remboursement, cette formule doit être offerte en Belgique. Un système d'« *access pack* » a justement été proposé en Wallonie (à l'initiative du ministre Furlan) dans le même but d'aider financièrement les jeunes candidats propriétaires. Affaire à suivre.

c) Citydev

L'une des missions de Citydev.brussels, anciennement Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (SDRB), consiste à produire des logements neufs pour des habitants à revenus moyens (au sein de quartiers caractérisés par un déficit en constructions résidentielles), dans le but de maintenir ou d'attirer les habitants dans notre Région. Ces différents projets de logements sont réalisés grâce à un partenariat entre le secteur public et le secteur privé.

Par ailleurs, Citydev.brussels bénéficie, depuis le 15 juillet 2011, d'un taux (réduit) de TVA de 6 % pour la construction de logements. L'objectif principal

de cette réforme fiscale consistait à libérer des montants pour amplifier la mise à disposition de tels logements moyens et, à la fois, réduire le prix d'acquisition (droits compris).

L'opération « *win-win* » peut se résumer comme suit: le secteur privé se charge de la construction des habitations et Citydev.brussels les commercialise auprès des personnes satisfaisant aux conditions d'acquisition. Le secteur privé bénéficie alors du taux de TVA de 6 % (à présent appliqué) et Citydev.brussels répond par là à la demande grandissante. Ce type d'opérations a également pour avantage d'exonérer les promoteurs immobiliers des charges d'urbanisme¹².

Conclusion générale

Suivant en cela la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État, la Confédération Construction réserve une réponse négative à la question « faut-il imposer au secteur privé une charge en logement (social) ? ». La saga juridique liée aux différentes législations et réglementations relatives aux charges d'urbanisme bruxelloises a été tranchée par le Conseil d'État en considérant la charge comme une rétribution et non un impôt. D'autre part, la Cour constitutionnelle a annulé de manière spectaculaire le décret flamand imposant la construction de logement social comme charge sociale d'un permis de construire.

La Confédération a suggéré dès lors dans ce texte de nombreuses pistes positives, qui reçoivent d'ailleurs le soutien de l'ensemble du secteur de l'immobilier et permettront d'atteindre les objectifs de construction de logements à caractère social. Ce, notamment par la relance des investissements publics, l'instauration d'une taxation favorable ainsi que le développement de financements alternatifs et de partenariats public-privé.

Annexe – Deux ESCO en vue

Fedesco (créé en mars 2005) est ainsi une s.a. qui collabore avec la Régie des bâtiments fédérale. À court et moyen terme, Fedesco travaille en exclusivité pour les Services publics fédéraux (SPF), les Services publics fédéraux de Programmation (SPP) et d'autres instances publiques fédérales.

RenoWatt lancé par le Gré-Liège (Groupement pour le redéploiement économique de Liège), est une structure qui regroupe huit communes (Liège,

¹² <http://carolinedesir.be/wordpress/2015/04/23/les-partenariats-privés-de-citydev-pour-la-construction-de-nouveaux-logements/>.

Verviers, Herve, Bassenge, Oupeye, Seraing, Herstal et Beyne-Heusay), Liège Airport et la province de Liège. Le guichet unique RenoWatt va accompagner ces entités qui peuvent rencontrer des difficultés, faute notamment de ressources humaines compétentes, dans leurs démarches liées à des chantiers de rénovations énergétiques. Le Gré a obtenu 2 millions EUR de la Commission européenne (via le programme EEEF) pour lancer son projet. RenoWatt propose des contrats de performance énergétique (CPE). Ils permettent à une autorité publique de passer un contrat avec une société de service énergétique (ESCO) qui se charge de garantir la performance énergétique d'un bâtiment. La société réalise les travaux nécessaires pour atteindre les diminutions énergétiques et réalise la maintenance des installations pour garantir la performance de diminution énergétique. Les services de l'ESCO sont payés en partie ou en totalité via les économies réalisées sur une période prédéterminée. Au terme de cette période, le bénéfice des investissements revient à l'autorité publique. L'ESCO doit également assurer la maintenance des installations pendant la période où elle bénéficie des économies d'énergie. Le projet du Gré-Liège doit servir de projet pilote à étendre à l'ensemble des administrations publiques tout en préservant l'accès aux marchés aux PME locales. Des solutions à petite échelle doivent être envisagées.

Les projets du Gouvernement bruxellois pour associer davantage les communes à la production de logements à caractère social

Céline FREMAULT

Ministre bruxelloise du Logement

I. Mise en contexte

Mesdames, Messieurs,

Il y a quelques mois, la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB) a fêté ses 30 ans. En conclusion du colloque organisé à cette occasion, était mise en évidence la difficulté actuelle de construire de nouveaux logements sociaux, notamment en raison des multiples oppositions locales. Dans ce cadre, les communes sont souvent pointées du doigt, notamment les plus favorisées, accusées d'effectuer un tri et de sélectionner la population désirant s'implanter sur leur territoire.

Je voudrais donc commencer mon intervention en mettant en exergue quelques réalités chiffrées. En rappelant tout d'abord que la commune avec le ratio de logements sociaux (par rapport au nombre total de logements sur son territoire) le plus élevé de la Région est Watermael-Boitsfort, qui ne passe pourtant pas pour être la commune la plus défavorisée de la Région... On identifie là presque 20 % de logements publics, dont 18 % en logement social !

Au total, neuf communes bruxelloises comptabilisent 10 % minimum de logements publics sur leur territoire : Anderlecht, Berchem Sainte-Agathe, Bruxelles-Ville, Evere, Ganshoren, Molenbeek-Saint-Jean, Saint-Josse-ten-Noode, Watermael-Boitsfort et Woluwe-St-Lambert. Soit, un panel de communes de l'ouest, du centre et de l'est de la Région ; de la rive gauche et de la rive droite du canal ; de populations plus favorisées ou moins aisées... Bref, un peu de tout ! Et certainement pas un type de communes à féliciter et un autre à stigmatiser...

Il n'y a cependant pas que le logement social à mettre en avant dans le cadre de cette dynamique communale ; il convient également de souligner l'accueil que certaines communes réservent aux projets de Citydev ou du Fonds du

logement, tout comme sont à saluer le développement des agences immobilières sociales (AIS) et la croissance du parc de logements communaux mis en location à tarif social. Ainsi, Ixelles, très consciente de sa dernière place régionale en termes de pourcentage de logements sociaux, déploie un parc de logements propres nettement supérieur à la moyenne régionale des communes. Dans le même ordre d'idée, Saint-Gilles possède (en gestion propre ou via son AIS) un nombre de logements équivalent à celui des logements sociaux, compensant ainsi en grande partie la faiblesse quantitative de ces derniers.

Par contre, il est sans doute vrai que les communes comptant beaucoup de logements sociaux souhaitent un rééquilibrage géographique de l'habitat social sur l'ensemble de la Région et sont enclines à réorienter les nouveaux projets vers une plus grande part de logements moyens. Enfin, à l'exception notoire de la Ville de Bruxelles, ces communes s'avèrent également moins dynamiques dans la gestion de leur parc de logements propres.

La réalité des communes bruxelloises apparaît donc bien moins dichotomique que certains veulent bien le clamer. Je pense par conséquent que la réponse à apporter par le pouvoir régional à la difficulté de construire de nouveaux logements publics en général – sociaux en particulier – doit être plurielle et adaptée à la réalité du territoire communal. À cet égard, il convient aussi d'innover dans la manière d'habiter (là où c'est possible et, surtout, opportun).

La première question par rapport à laquelle le Gouvernement a dû se positionner était relative à la manière de « conscientiser » davantage l'échelon local dans son rôle de facilitateur d'implantation au sein de la commune de projets nouveaux de construction de logements publics (sociaux notamment).

À l'inverse de nos amis wallons (et sans émettre un quelconque jugement par rapport à leur décision), nous n'avons pas fait le choix de la contrainte imposée aux communes. Nos deux situations ne sont pas comparables ; il est donc logique que nos solutions divergent. En tous cas, le contexte territorial est totalement différent : là où, en Wallonie, les réserves foncières en zones urbanisables au plan de secteur sont encore nombreuses dans beaucoup de communes, c'est loin d'être le cas à Bruxelles ! Certaines de nos communes n'ont tout simplement plus ou presque plus de terrains bâtissables vierges, en ce compris les terrains privés. Dès lors, comment pourrait-on sanctionner une commune physiquement incapable d'atteindre un objectif chiffré ? C'est donc très logiquement une politique d'incitation, de conscientisation et d'acceptation d'une mixité sociale accrue dans les projets de logements que l'on a privilégiée en Région de Bruxelles-Capitale.

II. Mesures mises en œuvre

C'est dans cet esprit que plusieurs démarches ont déjà été entreprises depuis le début de la législature, décrites ci-après (de façon non exhaustive).

A. Création fin 2014 d'un Conseil de coordination du logement

Dès mon entrée en fonction, je me suis rendue compte qu'en matière de production de logements publics, la création d'une instance regroupant les différents acteurs publics régionaux compétents en matière de logement s'imposait pour faciliter la concertation entre ces organismes. Il en a résulté la mise sur pied du Conseil de coordination du logement.

Se retrouvent autour de la table, la SLRB, le Fonds du logement, Citydev, Bruxelles développement urbain (BDU) avec ses Directions urbanisme, logement et études et planification, l'Agence de développement territorial (ADT) et le Cabinet du ministre-président. En regroupant ces différents acteurs au sein de cet organe, je veux que les synergies soient renforcées, pour ainsi faciliter la mise en œuvre de projets communs mixtes en lien avec l'habitat (visant en particulier la production de logements).

Les questions abordées au sein du Conseil tournent autour de la rareté du foncier, de l'amélioration et de la facilitation des procédures (notamment urbanistiques) ainsi que de la question des partenariats publics à intensifier.

Dans ce cadre, le Conseil de coordination du logement se réunit mensuellement. Depuis janvier 2015, à chaque réunion, une commune vient présenter son plan communal du logement (si elle en dispose) et/ou un relevé des disponibilités foncières publiques et privées présentes sur le territoire communal. Cet exposé permet aux différents acteurs publics, en fonction de leur complémentarité, d'identifier des terrains présentant un potentiel de développement en matière de logement et de concrétiser les premiers contacts avec les communes. Ixelles s'est montrée la première intéressée, démontrant une nouvelle fois sa volonté de rattraper son retard en matière de logements publics – sociaux en particulier. Des terrains ont été localisés, des opportunités relevées (sur des parcelles publiques aussi bien que privées) et des discussions préalables lancées (entre partenaires communaux et régionaux).

Le Conseil de coordination du logement fournit également l'occasion d'enclencher une discussion plus stratégique sur les volontés communales en matière de logement et sur l'évaluation de ses relations avec le pouvoir régional.

En 2015, pas moins de huit communes ont pris part à une réunion du Conseil de coordination du logement: Ixelles, Anderlecht, Auderghem, Schaerbeek, Jette, Evere, Molenbeek-Saint-Jean et Bruxelles-Ville. Les onze restantes sont bien entendu au programme de l'année 2016.

La question de la maîtrise des données statistiques en rapport avec la thématique du logement est régulièrement abordée au Conseil. De ce point de vue, le Conseil attend avec impatience les résultats du travail mené en commun par l'ADT et la direction Études et planification de BDU (une préfiguration du Bureau bruxellois de planification) sur l'exploitation du cadastre, aux fins de repérer avec précision les disponibilités foncières publiques à l'échelle de la Région.

Depuis sa création, ce Conseil de coordination a renforcé entre partenaires publics la circulation de l'information et, à la fois, la concertation. J'espère qu'à l'avenir, une telle démarche se traduira par une coopération accrue et, surtout, l'émergence de projets communs mixtes. Le, pour le plus grand profit du développement de Bruxelles, de ses communes et de ses habitants.

B. Création d'un poste de «réfèrent logement»

Parallèlement à la mise en place du Conseil de coordination du logement, j'ai identifié une série de freins (voire de mécanismes de blocage) au développement de nombreux projets de logements publics. Citons notamment : des méthodes de travail différentes entre acteurs régionaux, des difficultés techniques et planologiques ainsi que, surtout, un manque de concertation préalable (aussi bien entre acteurs régionaux qu'avec l'échelon communal).

En conséquence, la mise en place d'un réfèrent bruxellois du logement m'est apparue indispensable à la concrétisation des objectifs du Gouvernement en matière de lancement de projets de logements publics. La mission principale de ce réfèrent est claire et précise : favoriser pleinement la production de logements publics et encourager le privé à en faire autant.

Pour ce faire, le réfèrent aura pour tâche :

- d'encourager, le plus en amont possible, la concertation entre tous les acteurs, dans un objectif de coordination intensifiée ;
- de veiller à la préparation optimale des dossiers, à l'effet d'atteindre un juste équilibre entre faisabilité urbanistique et attente des citoyens ;
- d'identifier les facteurs défavorables au bon développement des projets et proposer au Gouvernement bruxellois toute mesure utile en la matière ;
- de s'assurer de l'utilisation efficiente de l'ensemble des ressources foncières publiques disponibles en Région bruxelloise.

Dans ce cadre, ledit réfèrent sera un membre actif du Conseil de coordination du logement, établira (et tiendra à jour) un cadastre complet des différents projets de production de logements publics et de logements privés à finalité sociale, tout en assurant une concertation et une communication la plus en amont possible entre les autorités communales et les citoyens. Bref, il mettra de l'huile dans les rouages partout où cela s'avère nécessaire !

Pour mener à bien sa mission, le réfèrent bruxellois du logement devra apparaître comme un intervenant au-dessus de la mêlée. C'est pour cette raison qu'il est placé sous la tutelle directe du Gouvernement et de la ministre du Logement en particulier.

Il sera hébergé au Bureau bruxellois de la planification (BBP) car c'est au sein de ce dernier que, comme le Maître architecte (bMa) et la Facilitatrice École, le réfèrent logement pourra assurer au mieux sa mission de concertation et de coordination. Il y bénéficiera de l'infrastructure nécessaire à son action et de l'appui et de la collaboration des services du BBP. Ceux-ci

seront notamment déterminants dans sa mission d'identification des réserves foncières mobilisables.

Le référent bruxellois du logement, dont l'entrée en fonction est programmée pour le premier semestre 2016, sera donc *au service* de tous les acteurs et ne constituera pas le relais privilégié d'une administration ou d'un quelconque organisme d'intérêt public. Bien qu'il ne disposera d'aucun pouvoir décisionnel en tant que tel, je suis convaincue que là résidera sa force précisément, à utiliser entre autres dans les négociations qu'il mènera avec les communes et les citoyens; car c'est de concertation et de consensus que les projets de logements publics ont besoin actuellement pour avancer, et non d'affrontements et de jeux de pouvoirs.

C. Plan régional de logement et développement des opérations liées à l'Alliance Habitat

En ce qui concerne maintenant le plan régional du logement, la dynamique de production initiée en 2004 a désormais atteint son rythme de croisière à l'analyse des projections qui nous parviennent des trois principaux opérateurs que sont la SLRB, le Fonds du logement et la SFAR.

Avec actuellement près de 1.626 logements publics à son actif (résultats cumulés SLRB – Fonds du logement – SFAR), le plan régional du logement verra bon nombre de projets se concrétiser dans un futur proche. Avec, pour effet direct, une hausse substantielle de la moyenne de logements publics produits, laquelle passera de 150 par an pour la période 2004-2015 à environ 550 pour 2016-2019. Ces projections pourraient cependant être affinées dans le futur, à la lumière de l'avancement réel des projets et des diverses procédures y afférentes.

La seconde dynamique initiée sur ce thème, en 2014 (sous l'égide du programme Alliance Habitat) implique directement les pouvoirs locaux à titre de partenaires. Hélas, comme déjà dit, il faut se rendre à l'évidence: les ressources foncières des pouvoirs locaux deviennent rares. Ce constat se manifeste dans les résultats de l'appel à projets lancé en 2015 (et destiné aux SISP, communes et CPAS), qui font état d'un potentiel de 1.100 nouveaux logements publics environ, pas davantage.

Toujours dans le cadre de l'Alliance Habitat, et afin de tenir compte des particularités des situations communales en matière de logements publics (évoquées au début de mon intervention), le nouveau contrat de gestion de la SLRB a intégré une disposition (au sein de son article 15) permettant de promouvoir davantage la mixité sociale dans les logements publics. Ainsi, dans les communes où la part de logements publics est supérieure à 10%, la production de logements *moyens* ou *modérés* pourra atteindre un seuil de 40% (maximum) des biens construits. Cette mesure est indubitablement de nature à encourager les communes disposant déjà d'un important parc de logements publics sur leur territoire (mais possédant encore également des réserves foncières mobilisables) à adhérer à la démarche de l'Alliance Habitat.

Aux 1.100 logements résultant de l'appel à projets de 2015, nous pouvons d'ores et déjà ajouter 1.400 logements identifiés à l'horizon 2019 dans les zones stratégiques de la déclaration de politique régionale et près de 3.000 logements publics à l'horizon 2025 dans ces mêmes périmètres. Ces projections sont le fruit d'une étroite collaboration entre mon cabinet et celui du ministre-président, en charge de l'Aménagement du territoire et de l'urbanisme. Ces chiffres mettent clairement en évidence que les terrains signalés comme d'importance régionale par le Gouvernement ne suffiront pas à atteindre les objectifs fixés ni à augmenter l'accessibilité à un logement décent et à un prix abordable pour les populations visées (et actuellement en attente). Nous avons donc, ici aussi, besoin de l'échelon communal pour pouvoir avancer.

Enfin, le Fonds du logement – qui participe également à l'Alliance Habitat – a déjà identifié trois opérations concrètes pour un potentiel global de l'ordre de 350 logements (sur l'objectif de 1.000 qui lui est assigné).

D. Élaboration d'un arrêté du Gouvernement permettant à la SLRB, aux SISP, aux communes et aux CPAS d'acquérir des immeubles vides pour les transformer en logements publics

Face à ce constat de 30% des logements restant à identifier au niveau de l'objectif dévolu à la SLRB dans le cadre de l'Alliance Habitat, j'ai souhaité aller plus loin en proposant au Gouvernement d'ouvrir de nouvelles portes à la production de logements.

C'est dans ce cadre qu'à mon initiative, consécutivement à l'adoption d'un arrêté du Gouvernement, les SLRB, SISP, communes et CPAS pourront bénéficier en 2016 du subside Alliance Habitat en vue d'acquérir des immeubles vides de bureaux ou de logements voués à être réhabilités en logements publics.

En sus, les SISP ont reçu la possibilité de financer des opérations de démolition / reconstruction d'immeubles vétustes, opérations pour lesquelles les moyens budgétaires n'auraient pas pu être octroyés dans le cadre des programmes quadriennaux de rénovation. Condition *sine qua non* pour jouir de ces financements : que les travaux soient complémentaires à une entreprise de production de nouveaux logements.

Ces deux alternatives devront nous permettre de dynamiser la production de logements publics et contribueront à atteindre l'objectif d'initier la réalisation de 6.500 nouveaux logements d'ici 2019.

E. Les AIS et les charges d'urbanisme

Enfin, je voudrais revenir sur deux dispositifs impliquant directement les communes, à encore renforcer, afin d'inciter celles-ci à s'associer davantage

aux processus de productions de nouveaux logements publics. Il s'agit des AIS et des charges d'urbanisme.

Ces deux mécanismes ont le grand avantage de permettre la mise à disposition de logements *privés* pour des ménages à revenus sociaux; ils répondent par là à la notion de *logements privés à finalité sociale* que je promouvais à propos des missions du référent logement.

À propos d'abord des AIS, je travaille actuellement à des nouvelles dispositions contribuant à l'élargissement de leur parc de logements. Ce secteur en plein essor offre en effet une réelle alternative pour les ménages en (longue) attente d'un logement social: de 3.500 logements pris en gestion par une AIS en 2013, nous sommes passés à près de 4.100 aujourd'hui.

Ensuite, et bien que nous manquions du recul temporel nécessaire, il semble bien que l'objectif de production de logements à caractère social par le biais des charges d'urbanisme ne soit pas atteint, les promoteurs préférant s'acquitter de celles-ci en numéraire. À ce niveau, les communes ont un rôle déterminant à jouer, car c'est le collège des bourgmestre et échevins qui formule les propositions relatives à la détermination et à l'utilisation des charges d'urbanisme. Une plus grande attention de leur part à la production de logements conventionnés, qui reste l'objectif prioritaire des charges d'urbanisme, me paraît dès lors indispensable. Encore une fois, inciter me semble plus efficace que contraindre, au vu des particularités bruxelloises.

Conclusion

Les quinze premiers mois de cette législature nous démontrent que la dynamique incitative poursuivie par le Gouvernement délivre ses premiers fruits, à différents niveaux: diversification des méthodes de production de logements publics, augmentation du parc des logements pris en gestion par une AIS, entrée en fonction prochaine du référent bruxellois du logement...

En outre, une attention particulière doit continuer à être portée à la dimension *qualitative* des différents projets. S'il importe de créer des logements en suffisance (c'est une évidence), il faut également veiller à ce qu'ils soient performants (notamment du point de vue énergétique) et intégrés dans un environnement sain. Ce qui suppose de penser toute création de nouveau logement dans un ensemble urbain ainsi que dans une logique de quartier (et donc de mixité fonctionnelle et sociale). Il s'agira aussi d'oser des gestes forts tels que la «reverdurisation» de quartiers ou encore la création d'espaces verts là où on aurait pu installer une fonction plus rentable ou en pénurie. Il conviendra donc d'avoir le courage d'arbitrer mais surtout l'envie d'être créatif, tout en préparant l'avenir: telles sont les ambitions du Gouvernement dans les années à venir en matière de logement pour les Bruxellois.

Les quotas de logements sociaux en France

Alice FUCHS-CESSOT

Maître de conférences à l'Université Paris 8*

I. Mise en contexte

Depuis 25 ans, la France s'est fait le chantre de la mixité sociale en matière d'habitat. Malgré la territorialisation progressive des politiques de l'habitat¹, la production de logements sociaux demeure très encadrée par l'État² qui est considéré comme «le seul garant de la solidarité en matière d'habitat»³. Afin de lutter contre la ségrégation urbaine, le législateur a décidé de donner corps au concept imprécis de mixité sociale⁴ à travers la définition de quotas de logements sociaux⁵ applicables sur le territoire des communes. Le dispositif adopté a toutefois évolué au fil du temps et est marqué par trois grandes étapes.

Dans un premier temps, la loi du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville (LOV)⁶ a fixé des quotas de logements sociaux tout en autorisant les communes à acheter le droit de ne pas les respecter.

Puis, dans un second temps, ces quotas sont devenus obligatoires avec l'adoption de l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité

* Et membre du SERDEAUT de l'Université Paris 1.

¹ C. BUGNON, «Le contrôle de l'État sur la production du logement social par les communes: une main de fer dans un gant de velours», *JCP A*, 2015, n° 37, p. 22.

² Y. Jégouzo avait ainsi qualifié la loi SRU de texte «recentralisateur» notamment à propos de l'institution du quota de logements sociaux de 20% (Y. JÉGOUZO, «La loi Solidarité et renouvellement urbains», *AJDA*, 2001, p. 17).

³ E. DESCHAMPS, «Les pouvoirs préfectoraux de sanction et de substitution contre les communes défaillantes dans la réalisation de logements sociaux», *AJDA*, 2002, p. 223.

⁴ Sur les définitions de la mixité sociale, voy. J.-P. BROUANT, «Loi SRU et habitat», *AJDA*, 2001, p. 57.

⁵ Ces logements sont définis à l'article L.302-5 du Code de la construction et de l'habitation et ne concernent que des logements locatifs. Nous entendrons ici l'expression logements sociaux comme renvoyant aux logements locatifs sociaux visés à cet article. Ce sont les bailleurs tant publics que privés qui sont mis à contribution afin que soit effectué chaque année un inventaire des logements sociaux par commune (cf. article L.302-6 du Code de la construction et de l'habitation).

⁶ Loi n° 91-662 du 13 juillet 1991 d'orientation pour la ville, *J.O.*, 19 juillet 1991, p. 9521.

et au renouvellement urbains (SRU)⁷ qui fait l'objet de notre étude. Le principe même de la consécration de quotas obligatoires de logements sociaux pour les communes était susceptible de heurter deux écueils constitutionnels : le principe d'égalité d'une part, et le principe de la libre administration des collectivités territoriales, d'autre part. Toutefois, il a été validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 7 décembre 2000⁸. En ce qui concerne les modalités de mise en œuvre, le taux choisi – initialement 20 % de logements sociaux – a également été validé. Les juges de la rue Montpensier ont estimé qu'il n'avait pas été défini de façon arbitraire mais à partir d'une moyenne de logements sociaux relevée sur les territoires concernés. Le législateur a dû, en revanche, revoir partiellement sa copie à propos de l'automatisme de la déclaration de carence et de la sanction financière qui en découlait qui ont été considérées comme contraires à l'article 72 de la Constitution. En effet, dans la version initiale de l'article 55, toute commune n'ayant pas respecté ses quotas triennaux de logements sociaux faisait automatiquement l'objet d'un arrêté préfectoral de carence sans que soit prise en compte ni « la nature » ni « la valeur » des raisons à l'origine de son retard⁹.

Face à cette décision d'inconstitutionnalité, la loi du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF)¹⁰ a pris le parti de doter les préfets d'un pouvoir discrétionnaire pour adopter l'arrêté de carence alors qu'ils disposaient à l'origine d'une compétence liée. De ce point de vue, cette loi doit être considérée comme la 3^e grande étape de l'histoire des quotas de logements sociaux en France.

Depuis lors, l'article 55 de la loi SRU a fait l'objet de nombreuses révisions plus ou moins ambitieuses. Toutefois, il convient de souligner que l'économie générale du dispositif a été à chaque fois conservée.

Premièrement, les destinataires des quotas sont, depuis l'origine, les *communes déficitaires* – c'est-à-dire les communes entrant dans le champ d'application de l'article 55, dont le taux de logements sociaux par rapport au total des résidences principales¹¹ est inférieur à un objectif fixé par la

⁷ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.*, 14 décembre 2000, p. 1977. L'article 55 de la loi SRU est codifié aux articles L.302-5 et s. du Code de la construction et de l'habitation.

⁸ Cons. const., 7 décembre 2000, n° 2000-436 DC, loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *AJDA*, 2001, p. 18, obs. J.-E. SCHOETTL.

⁹ *Ibid.*, cons. 47.

¹⁰ Loi n° 2001-1168 du 11 décembre 2001 portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF), *J.O.*, 12 décembre 2001, p. 19703. Pour le commentaire de cette loi, voy. E. DESCHAMPS, *op. cit.*, pp. 218 et s.

¹¹ Sont pris en compte en tant que résidence principale tous les locaux utilisés à titre d'habitation principale et assujettis à la taxe d'habitation (*cf.* art. L.302-7 du Code de la construction et de l'habitation). Voy. également sur ce point, F. ZITOUNI, « Calcul du prélèvement dû pour non respect du seuil de 20 % de logements sociaux », obs. sous C.E., 3 octobre 2008, n° 306082, *Commune de Saint-Germain-en-Laye*, *RDI*, 2009, p. 173.

loi¹². Pour le moment, cette situation n'a pas évolué malgré le développement de l'intercommunalité¹³. Deuxièmement, les *communes déficitaires* sont soumises à deux obligations de résultat : d'une part, atteindre un quota de logements sociaux imposé par le législateur et, d'autre part, atteindre un quota de logements sociaux figurant dans des objectifs triennaux¹⁴. Troisièmement, les *communes déficitaires* doivent payer un prélèvement annuel qui doit servir à construire des logements sociaux. Quatrièmement, les *communes déficitaires qui n'atteignent pas leurs objectifs triennaux* peuvent faire l'objet d'un arrêté de carence et devenir ainsi des *communes carencées*. Cinquièmement, l'État joue un rôle dans le dispositif dès lors que les préfets disposent de pouvoirs importants mais discrétionnaires à l'égard des *communes carencées* – à l'exception de la majoration du prélèvement qui est obligatoire¹⁵ – afin de leur imposer la construction de logements sociaux.

Le législateur a cherché à plusieurs reprises à améliorer le dispositif de l'article 55 de la loi SRU. Parmi les réformes les plus marquantes¹⁶, il apparaît que son champ d'application a été étendu notamment aux communes appartenant à des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO)¹⁷ et aux communes isolées de plus de 15.000 habitants par la loi du 18 janvier 2013 de mobilisation du foncier public¹⁸. En augmentant le taux de logements sociaux exigé pour les *communes déficitaires situées en zones tendues* – qui est passé de 20 % à 25 % – la loi du 18 janvier 2013¹⁹ a égale-

¹² Il s'agit des communes qui sont comprises, au sens du recensement de la population, dans une agglomération (ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre) de plus de 50.000 habitants et incluant au moins une commune de plus de 15.000 habitants (cf. art. L.302-5 du Code de la construction et de l'habitation).

¹³ Depuis la loi du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), les plans locaux d'urbanisme doivent, en principe, être adoptés au niveau intercommunal et sont susceptibles de bloquer des projets de construction de logements sociaux. En outre, lorsqu'une intercommunalité est dotée d'un programme local de l'habitat (PLH), les objectifs triennaux de logements sociaux doivent y figurer (voy. *infra*). Malgré ces évolutions, ce sont bien les *communes déficitaires* qui continuent à être visées par l'article 55 de la loi SRU.

¹⁴ Il s'agit d'un programme de rattrapage adopté par la commune dans un cadre fixé par le législateur (cf. art. L.302-8 du Code de la construction et de l'habitation).

¹⁵ Sur ce point, voy. *infra* (III., A., « 2. Le renforcement des pouvoirs spécifiques à l'égard des communes carencées »).

¹⁶ La présente contribution ne porte pas sur l'utilisation de l'argent collecté auprès des *communes déficitaires*. Cette question importante mériterait à elle seule une étude spécifique; voy. sur ce thème, J. CHAPELON et P. SCHMIT, *Bilan de l'évolution des prélèvements opérés au titre de la loi SRU et de leur utilisation*, Paris, Conseil général de l'environnement et du développement durable, mars 2011, n° 007099-01.

¹⁷ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, *J.O.*, 6 mars 2007, p. 4190.

¹⁸ Initialement, seules les communes appartenant à des agglomérations au sens de l'INSEE étaient concernées (leur délimitation est fondée sur le seul critère de continuité de l'habitat).

¹⁹ Loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 de mobilisation du foncier public, *J.O.*, 19 janvier 2013.

ment indirectement augmenté le nombre de *communes déficitaires*²⁰. Enfin, cette loi s'est préoccupée de la typologie des logements sociaux qui doivent être produits afin de favoriser la construction de logements sociaux familiaux. Par ailleurs, les préfets ont été progressivement dotés de pouvoirs supplémentaires à l'égard des *communes carencées* et les pénalités financières susceptibles d'être supportées par ces communes ont été augmentées. En revanche, le pouvoir d'appréciation des préfets a été conservé.

Aucun des cinq éléments structurants précités n'a donc été remis en cause par les lois qui se sont succédé depuis 2001²¹. C'est seulement à l'intérieur du cadre précité que des variations sont intervenues. Ainsi les communes sont demeurées enserrées par «une main de fer dans un gant de velours» comme le note C. Bugnon²².

L'objectif principal poursuivi par le législateur est également demeuré inchangé depuis 2000. L'article 55 de la loi SRU ne vise pas uniquement à augmenter la production de logements sociaux sur le territoire français. L'ambition est plus importante. La mise en place de quotas obligatoires de logements sociaux doit également permettre de créer un équilibre social dans chaque territoire et d'éviter la concentration des logements sociaux sur les mêmes communes. C'est à l'aune de cet objectif de mixité sociale considéré comme particulièrement indispensable dans le secteur du logement qu'il convient donc de dresser le bilan des quinze premières années de mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU.

Si l'on s'en tient à la lettre de l'article 55, l'objectif de mixité en matière d'habitat ne sera satisfait que lorsque toutes les *communes déficitaires* auront atteint – selon les territoires – un quota de 20% ou de 25% de logements sociaux en 2025. Il convient donc d'examiner avec attention l'évolution du taux global de logements sociaux des *communes déficitaires*. Mais il faut également détailler l'évolution du taux des *communes déficitaires remplissant leurs objectifs triennaux* afin de déterminer dans quelle mesure la répartition territoriale des logements sociaux a été améliorée depuis 2000.

Autant de statistiques qui n'apparaissent pas dans le 4^e bilan triennal de la loi SRU publié par le Gouvernement le 15 avril 2015. Ce bilan, s'il met en exergue «l'efficacité de loi SRU pour la construction de logements sociaux», reconnaît toutefois «une persistance des disparités» entre les communes. La nomination, le même jour, d'un délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat²³ mais également l'adoption, le 30 juin 2015, d'une instruction

²⁰ La loi du 18 janvier 2013 a également fixé à 2025 la date butoir pour atteindre ces taux (cette date avait été initialement fixée à 2020).

²¹ Depuis la décision du Conseil constitutionnel du 7 décembre 2000, aucune modification de l'article 55 n'a d'ailleurs fait l'objet d'une déclaration d'inconstitutionnalité.

²² C. BUGNON, *op. cit.*, p. 22.

²³ Décret n° 2015-423 du 15 avril 2015 instituant un délégué interministériel à la mixité sociale dans l'habitat, *J.O.*, 17 avril 2015, p. 6809.

relative au renforcement des obligations des *communes déficitaires*²⁴ manifestent la volonté de surmonter les difficultés rencontrées. Il apparaît donc crucial de dresser un bilan détaillé du dispositif de l'article 55 de la loi SRU afin d'identifier au mieux les sources de blocage et de cerner les pistes d'amélioration les plus appropriées.

Depuis l'origine – en tant que destinataires des quotas –, les *communes déficitaires* sont au centre de la production des logements sociaux. Mais l'État dispose d'un rôle important qui transparaît dans les pouvoirs accordés aux préfets. Dès lors, il doit également être considéré comme partie prenante de la réalisation effective des quotas de logements sociaux en France. À cet égard, quinze années de mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU montrent que si les obligations de résultat en matière de production de logements sociaux sont inégalement respectées par les communes (II), les pouvoirs dont disposent les préfets n'ont pas jusqu'à présent permis de remédier à cette situation (III).

II. Les quotas de logements sociaux : des obligations de résultat inégalement respectées par les communes

Au regard des obligations posées par le législateur, la production de logements sociaux par les *communes déficitaires* demeure insuffisante et inégale (C). Il est vrai que ces obligations ont été renforcées (B) tandis que le champ d'application de l'article 55 de la loi SRU a été progressivement élargi (A).

A. L'élargissement du champ d'application de l'article 55 de la loi SRU

Toutes les communes françaises ne sont pas visées par le dispositif de l'article 55 de la loi SRU. Bien entendu, les communes qui disposent de nombreux logements sociaux et donc qui satisfont les quotas exigés en sont exclues. En outre, le législateur a souhaité que plusieurs catégories de communes ne figurent pas dans son champ d'application²⁵. Pour autant, et alors même que des exemptions perdurent encore aujourd'hui (1), le total des communes concernées a nettement augmenté depuis 2000 (2).

²⁴ Instruction du Gouvernement du 30 juin 2015 relative au renforcement de l'application des obligations pour les communes soumises à l'article L.302-5 du Code de la construction et de l'habitation à l'issue du bilan de la 4^e période triennale 2011-2013, *BO MEDDE – MLETR*, 25 juillet 2015, n° 2015/13.

²⁵ Le Conseil constitutionnel a considéré que ces exemptions ne portaient pas atteinte au principe d'égalité : Cons. const., 7 décembre 2000, n° 2000-436 DC.

1. Les communes exclues du champ d'application de l'article 55

Le législateur a reconnu, dès l'origine, les difficultés particulières de quatre types de communes pour produire des logements sociaux considérant qu'elles ne devaient pas être soumises au principe des quotas. Ainsi, l'article 55 exclut implicitement de son champ d'application les petites communes et les communes isolées²⁶. En outre, l'article 55 précise de façon explicite que ne sont pas soumises à un quota les communes connaissant des inconstructions particulières liées notamment à l'existence d'un plan d'exposition au bruit ou à un plan de prévention des risques. Le cas des communes qui souffrent d'une décroissance démographique a également été pris en compte.

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)²⁷ est venue ajouter une nouvelle exclusion – transitoire celle-ci – afin d'atténuer le choc d'une entrée soudaine dans le champ de l'article 55. Ainsi les communes nouvelles²⁸ et les communes qui viennent d'intégrer un nouvel EPCI²⁹ ne sont pas soumises aux quotas de logements sociaux pendant trois ans. Ce délai doit leur permettre de se préparer au mieux aux obligations qui leur sont donc opposées de façon différée.

Enfin, il convient de relever que les communes bénéficiant de la dotation de solidarité urbaine – alors même qu'elles relèvent du champ d'application de l'article 55 – sont exemptées du paiement du prélèvement obligatoire dû par les *communes déficitaires*³⁰.

2. L'augmentation du nombre de communes déficitaires

Tout en prenant en compte les difficultés spécifiques rencontrées par certaines communes, le législateur a également souhaité étendre le nombre de communes visées par l'article 55.

D'une part, la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO) a fait entrer dans le dispositif les communes membres d'un EPCI de plus de 50.000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15.000 habitants alors qu'à l'origine, seules les communes membres d'une agglomération au sens de l'INSEE étaient visées. Le nombre de *communes déficitaires* est ainsi passé de 719 en 2006 à 883 en 2007 (voy. annexe II).

²⁶ À l'exception des communes isolées de plus de 15.000 habitants désormais visées par l'article 55 tel que modifié par la loi du 18 janvier 2013 (voy. *infra*).

²⁷ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, *J.O.*, 8 août 2015, p. 13705.

²⁸ Le statut de commune nouvelle a été créé par l'article 21 de la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales et est destiné à favoriser le regroupement de communes.

²⁹ C'est le cas notamment en Île-de-France avec l'achèvement de la carte intercommunale où quinze communes rurales ont fait leur entrée dans le dispositif.

³⁰ Cf. art. L.302-7 du Code de la construction et de l'habitation.

Cette augmentation s'explique en grande partie par l'extension du champ d'application de l'article 55.

D'autre part, deux dispositions de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public ont fait croître le nombre des *communes déficitaires*. Premièrement, l'augmentation du taux de logements sociaux exigés pour les *communes déficitaires situées en zone tendue* a fait entrer 106 nouvelles communes dans le champ d'application de l'article 55. Deuxièmement, sept communes ont intégré le dispositif en tant que *commune isolée de plus de 15.000 habitants*³¹. Ces communes doivent connaître une forte croissance démographique et leur parc de logements existants doit justifier un effort de production de logements sociaux³². La *commune isolée de plus de 15.000 habitants* doit ainsi voir sa population augmenter de plus de 5 % en cinq ans et disposer d'un indicateur global du besoin de logement locatif social supérieur ou égal à 140³³.

Ainsi, le nombre de communes relevant du champ d'application de l'article 55 de la loi SRU n'a cessé de croître depuis 2007. Les *communes déficitaires* étaient 751 en 2002, 931 en 2009, 1022 en 2012 et 1134 en 2014. Si, dans un premier temps, leur quantité a un peu décru – 719 en 2006 contre 751 en 2002 –, dans un second temps, l'extension du champ d'application de l'article 55 a abouti à une augmentation mécanique des *communes déficitaires* qui n'a pas été compensée par la sortie du dispositif des communes – et il y en a – qui ont atteint le quota qui leur avait été assigné par le législateur (voir annexe II).

B. Le durcissement des obligations imposées aux communes déficitaires

En ce qui concerne la production de logements sociaux, les *communes déficitaires* doivent satisfaire deux obligations de résultat : d'une part, une obligation fixée par le législateur (1) et, d'autre part, une obligation triennale adoptée par le conseil municipal dans un cadre fixé par le législateur (2). Les *communes carencées* sont, en outre, visées par trois contraintes supplémentaires (3).

1. Les quotas fixés par le législateur

L'article 55 de la loi SRU – dans sa version initiale – imposait aux *communes déficitaires* un taux de logements sociaux de 20 % des résidences

³¹ La commune isolée n'appartient ni à un EPCI ni à une agglomération de plus de 50.000 habitants.

³² Ces communes sont visées au 7^e alinéa de l'article L.302-5 du Code de la construction et de l'habitation. Elles doivent également être dotées d'un PLH exécutoire.

³³ Voy. sur ce point, le décret n° 2013-671 du 24 juillet 2013 déterminant la liste des agglomérations et des établissements publics de coopération intercommunale mentionnés au deuxième alinéa de l'article L.302-5 du Code de la construction et de l'habitation, ainsi que la liste des communes mentionnées au septième alinéa du même article.

principales. Mais, depuis l'adoption de la loi du 18 janvier 2013, deux types de quotas coexistent en fonction des spécificités territoriales des communes concernées.

Les communes de plus de 3500 habitants – et de 1500 habitants en Île-de-France – appartenant à des agglomérations ou à des EPCI de plus de 50.000 habitants sont désormais soumises à un taux de 25 % de logements sociaux. En 2014, 759 *communes déficitaires* ont vu leur objectif être relevé à 25 %³⁴. Comme en attestent les cartes figurant dans le rapport parlementaire de M^{me} Audrey Linkenheld et de M. Jean-Marie Tétart, les communes soumises au taux de 25 % sont celles où le déséquilibre entre l'offre et la demande de logements est le plus fort. Ainsi, la plupart de ces communes sont situées en zone tendue.

Par ailleurs, deux types de communes se voient désormais appliqués un taux de 20 %³⁵. Il s'agit, d'une part, des communes – appartenant à une agglomération ou à un EPCI – qui sont situées en zone tendue mais qui connaissent un territoire qui ne justifie pas un effort de production supplémentaire pour répondre à la demande et aux capacités à se loger des personnes à revenus modestes et des personnes défavorisées³⁶. Et, d'autre part, des *communes isolées de plus de 15.000 habitants* évoquées *supra*. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 17 janvier 2013, a considéré que ces différents types de communes connaissent des différences de situation qui permettaient de justifier l'application de taux de logements sociaux distincts³⁷.

Les communes qui n'atteignent pas le quota qui leur a été assigné par le législateur sont soumises à un prélèvement dont le montant est calculé en tenant compte de l'écart existant entre le nombre effectif de logements sociaux sur leur territoire et le nombre devant être atteint en 2025³⁸. Ainsi, plus elles se rapprochent de l'objectif, moins elles paient.

³⁴ A. LINKENHELD et J.-M. TÉTART, « Rapport d'information sur la mise en application de la loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social », Assemblée nationale, 26 novembre 2014, n° 2406.

³⁵ Le décret n° 2013-671 du 24 juillet 2013 fixe la liste des communes et des agglomérations concernées pour la quatrième période triennale. Il a été actualisé par le décret n° 2014-870 du 1^{er} août 2014 pour la cinquième période triennale.

³⁶ Cf. le 2^e alinéa de l'article L.302-5 du Code de la construction et de l'habitation. Ces communes ont un indicateur global du besoin de logement locatif social inférieur à 200.

³⁷ Cons. const., 17 janvier 2013, n° 2012-660 DC, loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social.

³⁸ L'article L.302-7 du Code de la construction et de l'habitation dispose que : « Ce prélèvement est fixé à 20 % du potentiel fiscal par habitant défini à l'article L.2334-4 du Code général des collectivités territoriales multipliés par la différence entre 25 % ou 20 % des résidences principales, selon que les communes relèvent du premier, du deuxième ou du septième alinéa de l'article L.302-5, et le nombre de logements sociaux existant dans la commune l'année précédente, [...], sans pouvoir excéder 5 % du montant des dépenses réelles de fonctionnement de la commune constatées dans le compte administratif afférent au pénultième exercice ».

2. Les quotas triennaux de rattrapage encadrés par le législateur

Afin de faciliter l'atteinte effective des quotas de logements sociaux qu'il a fixés, le législateur impose aux *communes déficitaires* de définir et de satisfaire des objectifs de rattrapage tous les trois ans³⁹. Cette seconde obligation porte non seulement sur le principe même de l'élaboration d'un programme de rattrapage mais également sur son contenu.

Depuis l'origine, il a été consacré que les objectifs triennaux ne peuvent pas être inférieurs au nombre de logements locatifs sociaux nécessaires pour atteindre le quota de logements sociaux fixé par le législateur. Par la suite, la loi ENL du 13 juillet 2006 est venue préciser que le nombre de logements sociaux mis en chantier pour chaque période triennale ne doit pas être inférieur à 30 % de la totalité des logements commencés au cours de la période triennale écoulée. Enfin, la loi du 18 janvier 2013 – en élevant le taux du quota des *communes déficitaires situées en zone tendue* – a mécaniquement durci le taux des quotas triennaux. Elle a également enserré encore davantage le rythme de rattrapage en dictant précisément des taux par période triennale⁴⁰. Enfin, et surtout, pour la première fois, le législateur s'est préoccupé de la nature des logements sociaux produits. Ainsi, la loi du 18 janvier 2013 a soumis les *communes déficitaires* à des obligations précises relatives à la typologie des logements sociaux afin de favoriser notamment la construction de logements sociaux familiaux⁴¹.

Si les quotas triennaux sont formellement décidés par les communes – où le cas échéant par l'EPCI compétent en matière de programme local de l'habitat (PLH)⁴² –, celles-ci sont désormais largement tributaires du cadre de plus en plus strict fixé par le législateur.

³⁹ Cf. art. L.302-8 du Code de la construction et de l'habitation.

⁴⁰ L'objectif de réalisation pour la cinquième période triennale du nombre de logements sociaux ne peut être inférieur à 25 % des logements sociaux à réaliser pour atteindre en 2025 le taux de 20 % ou de 25 %, selon les cas. Cet objectif de réalisation est porté à 33 % pour la sixième période triennale, à 50 % pour la septième période triennale et à 100 % pour la huitième période triennale.

⁴¹ La préoccupation des pouvoirs publics se porte de plus en plus sur les conditions de programmation et de réalisation de logements locatifs très sociaux destinés aux ménages en difficultés. Voy. sur ce point, F. ZITOUNI, « Réalisation de logements sociaux et très sociaux : des obligations modulées et renforcées », *JCP A*, 2014, n° 1, p. 2006.

⁴² En vertu de l'article L.302-1 du Code de la construction et de l'habitation, les PLH définissent à l'échelle intercommunale « pour une durée de 6 ans, les objectifs et les principes d'une politique visant à répondre aux besoins en logement [...] à favoriser le renouvellement urbain et la mixité sociale [...] en assurant entre les communes et entre les quartiers d'une même commune une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre de logement ». La loi du 16 décembre 2010 a prévu qu'il revenait aux EPCI compétents en matière de PLH de fixer les objectifs triennaux des *communes déficitaires* situées sur leur territoire.

3. Les contraintes complémentaires des communes carencées

C'est le non respect des quotas triennaux de logements sociaux qui peut conduire un préfet à déclarer comme carencée une *commune déficitaire*. Le statut de *commune carencée* entraîne trois conséquences automatiques. Depuis 2013, toutes les opérations de construction d'immeubles collectifs de plus de 12 logements ou de plus de 800 m² de surface plancher doivent comporter au moins 30% de logements locatifs sociaux⁴³. Et, depuis 2014, les *communes carencées* ne peuvent plus mettre en œuvre les dispositions du Code de la construction et de l'habitation relatives aux logements intermédiaires⁴⁴. En outre, l'attribution de logements aux personnes reconnues prioritaires DALO s'impute sur le contingent communal de réservation des logements sociaux⁴⁵. Nous verrons *infra* que les préfets peuvent également obliger les *communes carencées* à participer financièrement à la production de logements sociaux dont elles n'ont pas choisi l'implantation.

C. Une production insuffisante et inégale de logements sociaux

Depuis l'adoption de l'article 55 de la loi SRU, la construction de logements sociaux ne cesse d'augmenter en France. Ainsi 87.000 logements sociaux ont été réalisés entre 2002 et 2004, 95.000 entre 2005 et 2007, 130.500 entre 2008 et 2010 et, enfin, près de 140.000 entre 2011 et 2013 (voy. annexe I). Toutefois, il convient de tempérer la satisfaction que peut provoquer la vision ascendante de la courbe de ces chiffres. En effet, ils ne rendent pas compte des quotas de logements sociaux fixés par le législateur, c'est-à-dire du rapport imposé entre le nombre de logements sociaux et le nombre de résidences principales situés sur le territoire d'une commune, pas plus qu'ils ne rendent compte de l'amélioration de la répartition territoriale des logements sociaux entre les communes.

À cet égard, les statistiques que nous avons pu établir montrent que, si la moyenne du taux de logements sociaux par rapport aux résidences principales est demeurée d'une stabilité confondante depuis 2000 sur le territoire de l'ensemble des *communes déficitaires* (1), la part des territoires qui ne respectent pas les objectifs fixés par le législateur tend à se réduire (2).

⁴³ Cf. art. L.303-9-1-2 du Code de la construction et de l'habitation, tel que modifié par la loi du 18 janvier 2013. Cette disposition figure également à l'article L.111-13 du Code de l'urbanisme.

⁴⁴ Cf. art. L.303-9-1 du Code de la construction et de l'habitation, tel que modifié par l'ordonnance n° 2014-159 du 20 février 2014 relative au logement intermédiaire.

⁴⁵ Cf. art. L.441-2-3 du Code de la construction et de l'habitation, tel que modifié par la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR), *J.O.*, 26 mars 2014, p. 5809.

1. La stabilité du taux global de logements sociaux des communes déficitaires

Le taux global de logements sociaux des *communes déficitaires* ne figure dans aucun des bilans triennaux publiés par le Gouvernement⁴⁶. Toutefois les données rassemblées font apparaître qu'entre 2001 et 2009, le taux global de logements sociaux par rapport aux résidences principales est demeuré d'une étonnante stabilité et cela, alors même que le nombre de *communes déficitaires* a sensiblement augmenté. Il est ainsi passé de 13,23 % en 2002 à 13,51 % en 2009 et est demeuré dans cette fourchette pendant toute la période considérée (voy. annexe II).

Une raison principale est à l'origine de ce phénomène de stagnation. Il s'agit de l'augmentation du nombre de résidences principales qui explique – en partie au moins – la stabilité observée du ratio logements sociaux/résidences principales. Ainsi certaines communes, malgré leurs efforts, n'ont pas pu sortir du dispositif de l'article 55. Un rapport paru en mars 2011 relatif au bilan de l'évolution des prélèvements opérés au titre de la loi SRU et de leur utilisation⁴⁷ soulignait ainsi « qu'au rythme actuel l'objectif des 20 % de logements locatifs sociaux dans ces communes (les communes déficitaires) ne sera atteint qu'en près de 40 ans », c'est-à-dire en 2040 et non en 2020 comme initialement prévu.

Ce phénomène d'inertie laisse songeur au regard de l'élévation du taux de logements sociaux à 25 % pour les communes situées en zone tendue depuis 2013. Un risque de relâchement et de démotivation de certains maires a ainsi été souligné par les rapporteurs de l'Assemblée nationale chargés de faire une première évaluation de la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public (ce risque ne concerne toutefois pas les communes ouvertement récalcitrantes)⁴⁸.

Comme le notent les rapporteurs M^{me} Audrey Linkenheld et M. Jean-Marie Tétart, le renforcement des obligations de production de logement social conduit à « des objectifs de rattrapage élevés »⁴⁹, « irréalistes » diront d'autres. Ainsi le maire de Nice a indiqué lors de son audition devant les députés que les objectifs annuels de rattrapage qui lui étaient notifiés par la préfecture étaient supérieurs au total des permis de construire délivrés

⁴⁶ Aux termes de l'article L.302-9 du Code de la construction et de l'habitation : « Tous les trois ans, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport faisant le bilan du respect par les communes visées à l'article L.302-5 de leurs obligations en matière de réalisation de logements locatifs sociaux ». Nous avons pourtant rencontré beaucoup de difficultés pour nous procurer ces bilans, à l'exception du dernier (qui a été publié le 15 avril 2015). Nous n'avons ainsi pas pu obtenir le 3^e bilan triennal.

⁴⁷ J. CHAPELON et P. SCHMIT, *op. cit.*

⁴⁸ A. LINKENHELD et J.-M. TÉTART, *op. cit.*

⁴⁹ *Ibid.*

chaque année sur sa Ville⁵⁰. Autre exemple, en Île-de-France, les objectifs de rattrapage pour la 5^e période triennale 2014-2016 sont de 49.977 nouveaux logements sociaux contre 17.785 sur la 4^e période triennale 2011-2013, soit une augmentation de 180 %⁵¹. Pour certaines communes, l'effort de pédagogie demandé au Gouvernement par les rapporteurs ne sera sans doute pas suffisant pour enclencher la dynamique nécessaire au respect des objectifs fixés.

2. Des résultats très inégaux entre les communes déficitaires

Si la stabilité du taux global de logements sociaux des *communes déficitaires* peut indéniablement inquiéter, il importe toutefois de relever que cette moyenne générale ne rend pas compte des efforts accomplis par certaines communes. Or, à cet égard, une encourageante diminution du pourcentage des *communes déficitaires ne satisfaisant pas leurs objectifs triennaux* peut être relevée.

En effet, les chiffres figurant dans l'annexe I font apparaître que 38 % des *communes déficitaires n'ont pas atteint leurs objectifs triennaux* durant la 4^e période triennale 2011-2013. À titre de comparaison, ce pourcentage s'élevait à 49,1 % au titre de la 1^{re} période triennale 2002-2004, à 53,5 % au titre de la 2^e période triennale 2005-2007 et à 37 % au titre de la 3^e période triennale 2008-2010. Cette évolution mérite d'être notée d'autant plus que, de façon concomitante, le nombre de communes visées par l'article 55 a considérablement augmenté passant de 751 en 2002 à 1128 en 2013⁵². Elle atteste du fait que la répartition des logements sociaux sur le territoire français a été améliorée et que les difficultés rencontrées se concentrent sur des territoires de plus en plus circonscrits.

Le tableau figurant en annexe I fait d'ailleurs apparaître une stabilité remarquable du nombre de *communes déficitaires ne satisfaisant pas leurs objectifs triennaux* malgré l'augmentation considérable du nombre de communes entrant dans le champ de l'article 55 : elles étaient 363 pendant la 1^{re} période triennale, 330 pendant la 2^e période triennale, 349 pendant la 3^e période triennale et 387 pendant la 4^e période triennale. Il serait intéressant d'obtenir la liste précise de ces communes afin de déterminer dans quelle mesure ce sont les mêmes territoires qui, depuis l'origine, se heurtent à des difficultés, puis d'identifier les différents types d'obstacles rencontrés.

Par ailleurs, les taux particulièrement bas de logements sociaux sur le territoire de certaines communes doivent être relevés (voy. annexe III). Ils attestent, en effet, d'une hostilité avérée de certains maires à l'égard de la production de

⁵⁰ La commune de Nice disposait d'un taux de logements locatifs sociaux de 12,26 % en 2013 et de 12,35 % en 2014.

⁵¹ A. LINKENHELD et J.-M. TÉTART, *op. cit.*

⁵² Il faudra attendre la publication des résultats de la 5^e période triennale pour voir si cette évolution était confirmée malgré le passage à 25 % du taux de logements sociaux exigés pour les *communes situées en zone tendue*.

logements sociaux, hostilité qui est d'ailleurs parfois revendiquée et soutenue par certains habitants. Nous avons ainsi pu établir qu'en 2013 et en 2014, 14 % des communes déficitaires avaient un taux de logements sociaux inférieur à 5 %, ce qui peut être interprété comme un signe de particulière mauvaise volonté dès lors que nous avons vu *supra* que le législateur a écarté du champ d'application de l'article 55 les communes confrontées à des difficultés particulières. 167 communes étaient concernées en 2013 et 157 en 2014.

C'est dans ce contexte que le ministère du Logement a souhaité mettre tout particulièrement en lumière les communes ouvertement récalcitrantes à la production de logements sociaux. Il s'agit de communes sur le territoire desquelles les logements sociaux sont quasi-inexistants, voire inexistants (inférieur ou égal à 1 %). Sur la base du bilan de la 4^e période triennale, le ministère du Logement a ainsi rendu public, le 26 octobre 2015, une liste de 36 communes qui ont été considérées comme réfractaires au dispositif de l'article 55 de la loi SRU⁵³. Ces communes représentent 3,5 % des *communes déficitaires* et 9,3 % des *communes déficitaires ne satisfaisant pas leurs objectifs triennaux*. Au-delà de la distinction entre *communes déficitaires* et *communes carencées*, le Gouvernement a donc mis en exergue une troisième catégorie, celle des *communes réfractaires*⁵⁴ selon les termes employés dans l'instruction du 30 juin 2015.

La répartition des logements sociaux sur le territoire français demeure donc indéniablement inégale. Mais le bilan est à nuancer car la part des *communes déficitaires n'atteignant pas leurs objectifs* tend à se réduire et, au sein même de ces communes, des poches de résistance peuvent être identifiées qui font chuter la moyenne générale relevée des taux de logements sociaux.

Si l'État a assigné aux communes des obligations de résultat qui sont diversement respectées, il détient, quant à lui, des pouvoirs dont l'usage n'a jusqu'à présent pas suffi à améliorer la situation. La stabilité observée du nombre de *communes déficitaires n'atteignant pas leurs objectifs* entre 2002 et 2013 constitue à cet égard un fait marquant. En ce sens, et malgré l'absence de statistiques détaillées permettant d'établir un bilan précis des actions des préfets, on peut considérer que leurs pouvoirs ont été jusqu'à présent insuffisamment exploités. Cette sous-exploitation transparaît d'ailleurs dans les consignes de fermeté qui sont régulièrement adressées aux préfets par l'État central depuis 2000.

⁵³ La liste dressée par le ministère du Logement fait apparaître que ces communes se concentrent sur les cinq régions suivantes : Aquitaine, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes.

⁵⁴ La catégorie des *communes réfractaires* pourrait être utilement consacrée par la loi et le préfet pourrait se voir doté d'une compétence (liée) de sanction à leur égard.

III. Les quotas de logements locatifs sociaux : des pouvoirs préfectoraux insuffisamment exploités

L'article 55 de loi du 13 décembre 2000 met les communes au centre de la production des logements sociaux. Mais le législateur a également souhaité confier un rôle à l'État afin de veiller à la construction effective de ces logements. Ce dispositif a été renforcé au fil des années et les préfets disposent aujourd'hui d'un large panel de prérogatives (A) dont le caractère discrétionnaire mérite toutefois d'être questionné au regard du bilan mitigé dressé dans les développements précédents (B).

A. La diversité des prérogatives préfectorales

Le législateur a progressivement renforcé et étendu les pouvoirs spécifiques dont disposent les préfets à l'égard des *communes carencées* sur le fondement de l'article 55 de la loi SRU (2). En outre, – et ils sont apparemment souvent oubliés –, les préfets disposent de pouvoirs généraux qui leur permettent d'agir à l'égard de toutes les *communes déficitaires* (1). La nature juridique de ces différents pouvoirs prête encore aujourd'hui à débat. L'arrêt de carence doit pourtant – en tant que tel – être considéré comme une sanction administrative (3).

1. Les pouvoirs généraux inutilisés à l'égard des communes déficitaires

À l'égard des *communes déficitaires*, les préfets ne disposent pas de prérogatives spécifiques en vertu de l'article 55 de la loi SRU. Pour autant, ils détiennent des compétences issues du droit de la construction et de l'habitation et du droit de l'urbanisme susceptibles de favoriser la production de logements sociaux.

D'une part, les préfets jouent un rôle primordial lors de l'élaboration des programmes locaux de l'habitat (PLH) élaborés par les intercommunalités⁵⁵. Lorsqu'un tel document existe, les objectifs triennaux des *communes déficitaires* doivent y figurer. Au moment du lancement de la procédure, les préfets doivent faire connaître aux intercommunalités leur position sur les enjeux locaux en matière d'habitat. Ils doivent, en outre, les informer sur leurs obligations issues de l'article 55 de la loi SRU. Les préfets interviennent également pour valider ou non le projet transmis et ils peuvent, à trois moments distincts, demander des modifications s'ils estiment que les besoins en logements ou que les principes de la répartition équilibrée et diversifiée de l'offre

⁵⁵ Voy. *supra*.

en logements ne sont pas correctement prises en compte⁵⁶. Depuis la loi du 25 mars 2009, à la fin de la procédure, les préfets peuvent contraindre les intercommunalités à prendre en compte les modifications demandées⁵⁷. Par ce biais, ils sont donc susceptibles d'avoir une influence sur la construction de logements sociaux sur les territoires des *communes déficitaires* appartenant aux intercommunalités concernées. En pratique, il apparaît toutefois que si certains préfets demandent parfois des modifications du PLH, ils n'exercent pas le pouvoir discrétionnaire de veto qui leur a été accordé⁵⁸.

D'autre part, les préfets disposent de pouvoirs importants en matière de modification des plans locaux d'urbanisme (PLU)⁵⁹. Lorsqu'un PLH devient exécutoire, le PLU concerné par son application doit être mis en compatibilité avec les orientations et objectifs qui y sont inscrits dans un délai de trois ans⁶⁰. Ce délai est même abaissé à un an pour permettre la réalisation d'un programme de logements prévu par le PLH. Passé ces délais, les préfets ont la possibilité de se substituer aux communes pour procéder à la révision ou à la modification de leur PLU⁶¹. Ils peuvent donc empêcher qu'un document d'urbanisme local freine ou bloque la mise en œuvre effective des objectifs triennaux d'une *commune déficitaire*. Mais là encore, il a été relevé dans l'instruction du Gouvernement du 30 juin 2015 que les préfets n'utilisent pas cette faculté.

2. Le renforcement des pouvoirs spécifiques à l'égard des communes carencées

Lorsqu'il apparaît qu'une *commune déficitaire* ne satisfait pas ses objectifs triennaux, les préfets peuvent lui adresser un arrêté de carence d'une durée de trois ans à condition que soient satisfaites plusieurs conditions de forme et de fond⁶². Ainsi, les préfets doivent saisir pour avis le comité régional

⁵⁶ Art. L.302-2 du Code de la construction et de l'habitation.

⁵⁷ Sans cette prise en compte, le PLH ne peut pas être considéré comme exécutoire.

⁵⁸ C'est ce qui est relevé dans l'instruction du Gouvernement du 30 juin 2015 précitée.

⁵⁹ En France, le PLU est le principal document de planification de l'urbanisme au niveau communal et, depuis la loi ALUR, au niveau intercommunal.

⁶⁰ Art. L.123-1-9 du Code de l'urbanisme.

⁶¹ Art. L.123-14-1 du Code de l'urbanisme.

⁶² Aux termes de l'article L.302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation, le préfet doit également au préalable informer le maire de son intention d'engager la procédure de carence. Il doit lui préciser les faits qui motivent l'engagement de la procédure et l'inviter à présenter ses observations dans un délai de deux mois maximum. Et, sur pied de l'article L.302-9-1-1, le préfet doit réunir une commission départementale afin d'examiner la situation des *communes n'atteignant pas leur objectif triennal*. Il s'agit là d'améliorer la prise en compte des situations particulières rencontrées par ces communes. Si la commission parvient à la conclusion que la commune ne pouvait pas, pour des raisons objectives, respecter son obligation triennale, alors elle saisit une commission nationale qui – si elle arrive à la même conclusion – peut recommander au ministre un aménagement des obligations triennales de la commune.

de l'habitat⁶³. Et ils doivent prendre leur décision en tenant compte de cinq critères⁶⁴ : l'importance de l'écart entre les objectifs et les réalisations constatées au cours de la période triennale échue, le respect de l'obligation de mettre en chantier, pour chaque période triennale, au moins 30 % de logements locatifs sociaux rapportés au nombre total de logements commencés, le respect de la typologie des logements prévue au II de l'article L.302-8 du Code de la construction et de l'habitation, les difficultés rencontrées le cas échéant par la commune et, enfin, les projets de logements sociaux en cours de réalisation. Dans le cadre législatif ainsi fixé, les préfets disposent donc d'une marge d'appréciation pour déclarer ou non en carence une *commune déficitaire*. À l'issue de la 4^e période triennale, seuls 57,3 % des *communes déficitaires n'ayant pas respecté leurs objectifs triennaux* ont ainsi été déclarées en carence (voy. annexe I). Ce pourcentage a beaucoup varié puisqu'il était de 41,6 % à l'issue de la 1^{re} période triennale et de 88,1 % à l'issue de la 2^e période triennale.

Lorsqu'ils décident d'adopter un arrêté de carence, les préfets détiennent une compétence liée en ce qu'ils sont obligés de fixer une majoration du prélèvement opéré au titre de *commune déficitaire*. En effet, l'article L.302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation dispose que le préfet « fixe » la majoration du prélèvement. Seul le montant de la majoration peut varier à la discrétion des préfets⁶⁵. Cette majoration a été renforcée par la loi du 18 janvier 2013 qui autorise les préfets à la quintupler. Toutefois, le prélèvement majoré fait l'objet d'un double encadrement par le législateur. Il ne peut être supérieur à cinq fois le prélèvement perçu au titre de commune déficitaire et à 5 % ou 7,5 % des dépenses réelles de fonctionnement de la commune.

Pour fixer le montant du prélèvement, les préfets doivent se fonder sur les critères précédemment évoqués à propos de l'état de carence et doivent consulter la commission départementale chargée de l'examen du respect des obligations de réalisation des logements sociaux. Le rapport parlementaire du 26 novembre 2014 relève la grande disparité qui préside à l'application de la majoration des prélèvements. En Île-de-France, sur 40 *communes carencées*, huit communes n'ont pas vu leur prélèvement majoré augmenté – ce qui est illégal –, tandis que cinq ont vu leurs prélèvements être multipliés par trois et deux par quatre. En région PACA, sur 88 *communes carencées*, quinze ont vu leur prélèvement majoré multiplié par cinq – sur 60 communes potentiellement concernées – tandis que les 73 autres ont vu leur prélèvement être multiplié par deux⁶⁶.

⁶³ Mais le préfet n'est pas lié par cet avis.

⁶⁴ À l'origine, ces critères étaient au nombre de trois.

⁶⁵ Dans l'instruction du 25 juin 2015, est évoquée la possibilité de fixer un taux à 0 %, ce qui est à notre sens illégal.

⁶⁶ A. LINKENHELD et J.-M. TÉTART, *op. cit.*

Outre ce pouvoir financier, les préfets peuvent imposer aux *communes carencées* la construction de logements sociaux sur leur territoire à travers différents outils qui ont été progressivement étendus par le législateur et qui demeurent discrétionnaires.

D'abord, les préfets peuvent signer une convention avec un bailleur social afin que soit produit du logement social dont l'implantation ne sera pas décidée par la *commune carencée*. Nous n'avons malheureusement pas pu rassembler de données permettant d'évaluer la fréquence de l'utilisation de ce pouvoir préfectoral. C'est pourtant ici que se situe l'épicentre de la responsabilité étatique en matière de production de logements sociaux (sans compter bien évidemment son implication financière dans le financement de ces logements). Lorsqu'une telle convention est signée, la commune – ou le cas échéant l'EPCI concerné – doit obligatoirement contribuer financièrement aux opérations de réalisation ou d'acquisition de logements sociaux prévues pour un montant maximal de 13.000 EUR par logement en Île-de-France et de 5000 EUR sur le reste du territoire⁶⁷.

Ensuite, depuis la loi MOLLE du 25 mars 2009, dès lors qu'un préfet prend un arrêté de carence, le droit de préemption urbain (DPU) lui est automatiquement transféré sur le fondement de l'article L.210-1 du Code de l'urbanisme⁶⁸, lorsque l'aliénation porte sur un terrain, bâti ou non bâti, affecté au logement ou sur lequel une opération de logements locatifs sociaux est prévue. Mais les préfets ne sont pas obligés d'exercer ce droit de préemption et ils peuvent même le déléguer non seulement à un établissement public foncier mais également à un EPCI⁶⁹, ce qui se fait en pratique de façon systématique⁷⁰.

Enfin, depuis la loi ALUR du 24 mars 2014, le préfet a la possibilité de reprendre à son compte les autorisations d'urbanisme portant sur des opérations de logements dans des secteurs déterminés par l'arrêté de carence. Il peut également signer une convention avec une association agréée pour l'intermédiation locative afin que le parc privé soit mobilisé pour la création de logements sociaux⁷¹. Il est encore trop tôt pour dresser un bilan de ces deux nouveaux pouvoirs dont on peut espérer beaucoup.

⁶⁷ Ces montants n'ont pas varié depuis 2001.

⁶⁸ Sur la constitutionnalité du 2^e alinéa de l'article L.210-1 du Code de l'urbanisme, voy. la décision du Conseil constitutionnel du 26 avril 2013, n° 2013-309 QPC.

⁶⁹ L'EPCI bénéficiaire du droit de préemption doit être doté d'un PLH et avoir signé une convention de délégation des aides à la pierre avec l'État.

⁷⁰ Cf. A. LINKENHELD et J.-M. TÉTART, *op. cit.*, qui relèvent que le DPU est utilisé mais jamais directement par les préfets.

⁷¹ Cette mesure vise à pouvoir loger des ménages à revenus modestes, en mobilisant le parc privé, dans les communes carencées qui ne disposent que de peu de logements sociaux. Elle est adaptée aux communes situées en zones tendues, mais ne constitue pas une solution pérenne de logement social.

3. La nature de la sanction de l'arrêté de carence

Le vocabulaire employé par la doctrine à propos des pouvoirs préfectoraux précités est hétéroclite: «pouvoir de sanction»⁷², «pouvoir de substitution»⁷³, «pouvoir d'action»⁷⁴, «exception au principe de la compétence communale»⁷⁵... Cette diversité sémantique s'explique aisément par le caractère varié des prérogatives générales et spécifiques reconnues aux préfets.

Toutefois, cette hétérogénéité est contestable dès lors que l'on souhaite qualifier juridiquement l'arrêté de carence. C'est alors ce seul acte administratif⁷⁶ qui doit être au centre des réflexions quand bien même la construction en «poupée russe» de l'article L.302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation obscurcit le débat.

La question qui importe est de savoir si les préfets exercent ou non un pouvoir de sanction administrative lorsqu'ils adoptent un arrêté de carence. En effet, seule cette qualification entraîne des impératifs pour le législateur qui se trouve soumis à plusieurs principes supra-législatifs notamment le principe du contradictoire, le principe de proportionnalité, la nécessité d'un recours juridictionnel et l'obligation de motivation.

C'est donc à travers le prisme de la définition de la sanction administrative que l'arrêté de carence doit être analysé. Le Conseil d'État qualifie de sanction administrative toute décision unilatérale par laquelle une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, inflige une peine sanctionnant une infraction aux lois et règlements (qui peut s'analyser comme la méconnaissance d'une obligation)⁷⁷. Les juges du Palais-Royal s'appuient également sur des critères finalistes pour déterminer si une décision administrative est ou non constitutive d'une sanction administrative. Ainsi le caractère punitif de la sanction est-il un élément déterminant de sa qualification.

Au regard de cette définition, il apparaît que l'arrêté de carence est indéniablement une décision unilatérale prise par le préfet dans le cadre de ses

⁷² Une large majorité de la doctrine utilise ce terme de sanction, notamment à propos des pouvoirs préfectoraux relatifs à la majoration du prélèvement. Cf. sur ce point, J.-P. BROUANT, «Communes et quota de logements sociaux: des obligations sanctionnables», *AJDI*, 2002, p. 183.

⁷³ À propos de la possibilité pour le préfet de conclure une convention avec un organisme HLM en vue de la production de logements sociaux, voy. E. DESCHAMPS, *op. cit.*, pp. 218 et s.

⁷⁴ Cf. J.-P. BROUANT, «Communes et quota de logements sociaux: des obligations sanctionnables», *op. cit.*, p. 186.

⁷⁵ F. Priet considère que l'exercice du droit de préemption par le préfet n'est pas un pouvoir de substitution, mais une exception au principe de la compétence communale justifiée par un objectif d'intérêt général (F. PRIET, «Les principes régissant l'attribution des compétences en matière d'urbanisme», *Construction et urbanisme*, septembre 2015, n° 9).

⁷⁶ L'arrêté de carence peut être modifié – pendant les trois ans de sa mise en œuvre – en fonction de l'évolution des pouvoirs que le préfet souhaite exercer.

⁷⁷ Conseil d'État, *Les pouvoirs de l'administration dans le domaine des sanctions*, La Documentation française, 1995.

prérogatives de puissance publique qui vient sanctionner la méconnaissance des quotas triennaux de logements sociaux. La situation est moins évidente, en revanche, en ce qui concerne la finalité poursuivie. S'agit-il pour l'État de se substituer aux *communes carencées* pour favoriser la construction de logements sociaux sur leur territoire et/ou de les punir parce qu'elles ne respectent pas les quotas exigés? Si la dimension punitive de l'arrêté de carence est reconnue, c'est alors elle qui doit l'emporter *nonobstant* les pouvoirs de substitution également accordés aux préfets.

À cet égard, l'article 55 souffre d'une ambiguïté qui n'a jamais été clairement surmontée. Depuis l'origine, le législateur a souhaité que les préfets puissent jouer un rôle de substitution à l'égard des *communes déficitaires*, sa préoccupation première étant la réalisation effective de logements sociaux. Mais la version initiale de l'article 55 avait également une visée punitive à l'égard des *communes carencées*. Or, depuis la déclaration d'inconstitutionnalité du 7 décembre 2000, les parlementaires ne paraissent plus assumer ouvertement cette dimension répressive. Le Conseil constitutionnel lui-même semble envahi d'une certaine timidité⁷⁸. Dans la décision du 17 janvier 2013⁷⁹, les juges de la rue Montpensier n'emploient pas le terme de « sanction » qu'ils avaient utilisé dans la décision du 7 décembre 2000⁸⁰ ni même l'expression de « sanction et de substitution » figurant dans la décision du 6 décembre 2001⁸¹ mais se limitent à évoquer les « nouvelles contraintes » imposées par le législateur aux *communes carencées*.

Rappelons pourtant que ce qui a été censuré en 2000, c'est le caractère automatique de l'arrêté de carence et de la sanction financière qui lui était afférente et non la possibilité pour le législateur de prévoir des sanctions administratives à l'égard des *communes déficitaires ou carencées*.

Or, au regard des éléments de définition précités, il apparaît que l'arrêté de carence doit être considéré comme une sanction. Non seulement il est adopté dans le cadre des prérogatives de puissance publique du préfet pour sanctionner la méconnaissance d'une obligation, mais il donne lieu à une sanction financière – à savoir la majoration obligatoire du prélèvement – qui est en partie déterminée en fonction de la « volonté »⁸² de la *commune carencée* à produire ou non du logement social. En 2001, le législateur a d'ailleurs implicitement admis avoir conservé sa nature de sanction à l'arrêté de carence en prenant soin de respecter le principe du contradictoire et l'obligation de

⁷⁸ À notre connaissance, le juge administratif ne s'est encore jamais prononcé sur la nature juridique de l'arrêté de carence.

⁷⁹ Cons. const., 17 janvier 2013, n° 2012-660, loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement.

⁸⁰ Cons. const., 7 décembre 2000, n° 2000-436 DC.

⁸¹ Cons. const., 6 décembre 2001, n° 2001-452 DC, loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier.

⁸² Le terme de « volonté » est employé par le Gouvernement dans le 4^e bilan triennal.

motivation⁸³, les voies de recours obligatoires⁸⁴ et le principe de proportionnalité⁸⁵ lorsqu'il a réécrit partiellement l'article 55.

B. Le caractère discrétionnaire des prérogatives préfectorales

La quantité et la diversité des prérogatives préfectorales ne préjugent pas de leur utilisation. En 2001, déjà, lors de la première révision de l'article 55, le député A. Cacheux avait souligné que «les préfets n'utilisent pas les nombreux pouvoirs dont ils disposent en matière de logement social»⁸⁶. Ainsi l'État s'est parfois inquiété – à juste titre – de leur sous-exploitation et a cherché avec plus ou moins de vigueur à mobiliser les préfets (1). Mais jusqu'à présent, le pouvoir d'appréciation des préfets n'a jamais été remis en cause, alors pourtant qu'on peut penser qu'il est au cœur du sujet (2).

1. La mobilisation variable des préfets par l'État

Depuis 2000, l'État – les ministres faisant alors usage de leurs pouvoirs hiérarchiques – a régulièrement appelé les préfets à faire preuve de fermeté dans la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU. Ces demandes ont notamment été formulées dans la circulaire du 30 janvier 2008⁸⁷, dans la circulaire du 8 février 2011⁸⁸ et dans l'instruction gouvernementale du 30 juin 2015.

Les deux premiers textes visaient à rappeler aux préfets l'état du droit relatif à l'article 55 mais se concentraient uniquement sur la situation des *communes carencées*. Ils détaillaient ainsi la façon dont les préfets devaient utiliser les moyens qui leur étaient accordés. Le rythme de leur intervention était notamment précisé sous différents aspects. L'information du ministre du Logement sur les mesures préfectorales adoptées était également exigée. Ces deux circulaires se différenciaient toutefois de façon notable quant à la prise en compte du pouvoir d'appréciation des préfets. Ainsi, dans la circulaire du 30 janvier 2008, la ministre du Logement M^{me} Boutin demandait aux préfets de conclure «immédiatement», et donc sous-entendu automatiquement, une convention avec un organisme en vue de la construction de

⁸³ L'article L.302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation dispose que le préfet «précise les faits qui motivent l'engagement de la procédure et l'invite à présenter ses observations dans un délai au plus de deux mois».

⁸⁴ L'article L.302-9-1 du Code de la construction et de l'habitation édicte que l'arrêté préfectoral «peut faire l'objet d'un recours de pleine juridiction».

⁸⁵ Le préfet peut adapter le montant du prélèvement majoré au comportement de la commune carencée.

⁸⁶ A. CACHEUX, Assemblée nationale, séance du 2 mai 2001.

⁸⁷ Circulaire du 30 janvier 2008 relative à la construction de logements sociaux par les communes déficitaires au sens de l'article 55 de la loi SRU.

⁸⁸ Circulaire du 8 février 2011 relative à la mise en œuvre de la procédure de constat de carence dans le cadre du bilan triennal de la 3^e période triennale 2008-2010.

logements sociaux, dans les communes ayant fait l'objet d'un constat de carence et pour lesquelles aucune réalisation significative n'avait été engagée. En revanche, dans la circulaire du 8 février 2011, le ministre du Logement Jean-Louis Borloo se limitait à indiquer que la signature d'une telle convention « pouvait s'avérer nécessaire » tout en précisant que « le caractère automatique de la carence est à proscrire » et que les préfets sont juges de l'opportunité de prononcer la carence.

Au regard de ces deux circulaires, l'instruction gouvernementale du 30 juin 2015 peut être analysée comme marquant une mobilisation renforcée et inédite de l'État à l'égard des préfets pour trois raisons principales.

Premièrement, ce texte rappelle de façon particulièrement exhaustive et détaillée toutes les prérogatives des préfets sans se limiter aux *communes carencées*. C'est donc l'ensemble des pouvoirs généraux et spécifiques pouvant être utilisés à l'égard des *communes déficitaires* qui est présenté. Les préfets sont ainsi exhortés à utiliser toutes les potentialités que leur offre la loi pour favoriser la construction de logements sociaux.

Deuxièmement, les préfets sont désormais destinataires d'une nouvelle obligation : ils doivent adopter des plans d'actions départementaux comportant des mesures générales applicables à l'ensemble des *communes déficitaires* et des mesures spécifiques applicables aux *communes carencées*. Il s'agit là indéniablement de la portée la plus novatrice de l'instruction. L'adoption de ces plans doit permettre de renforcer le suivi des *communes déficitaires*. Elle doit également être l'occasion de favoriser la signature de contrats de mixité sociale dans les *communes carencées*. Ces contrats ont déjà été expérimentés dans certaines régions et doivent préciser les moyens que la commune entend mobiliser pour atteindre ses objectifs et notamment la liste des outils et des actions à déployer. Enfin, l'adoption de ces plans est particulièrement intéressante en ce qu'elle devrait aboutir à améliorer le suivi de l'action des préfets par l'administration centrale, suivi qui est manifestement insuffisant⁸⁹. Ces plans d'action doivent, en effet, faire l'objet d'un bilan annuel national établi sur la base des remontées des préfets de région⁹⁰ et pourraient permettre de mettre en lumière des *préfets récalcitrants* à l'instar des *communes récalcitrantes*.

Troisièmement, l'instruction du 30 juin 2015 présente la particularité de se concentrer sur un nouveau type de commune carencée : les *communes réfractaires*⁹¹. Ces communes se distinguent des *communes carencées volontaires* dès lors qu'elles refusent de signer un contrat de mixité sociale. L'instruction invite les préfets à faire preuve d'une particulière fermeté à leur égard. Ainsi,

⁸⁹ Nous manquons en effet de statistiques permettant de rendre compte avec précision de la façon dont les préfets utilisent l'ensemble de leurs prérogatives.

⁹⁰ Ces remontées devront comprendre, d'une part (pour les *communes carencées volontaires*), le bilan des revues de projets effectués par les préfets de département et, d'autre part (pour les *communes carencées réfractaires*), le bilan des actions menées par les préfets de département.

⁹¹ Instruction du Gouvernement du 30 juin 2015, *op. cit.*

elle liste cinq pouvoirs préfectoraux qui pourraient être spécifiquement utilisés à leur encontre : délégation du droit de préemption urbain, signature d'une convention avec l'établissement foncier présent sur le territoire, mise en compatibilité des documents d'urbanisme, identification des secteurs dans lesquels le préfet pourra délivrer les permis de construire, inscription d'une partie du financement des logements sociaux réalisée comme dépenses obligatoires dans le budget de la commune carencée⁹². Si dans le cadre de l'instruction, la mise en œuvre de ces prérogatives est laissée à la discrétion des préfets, le Gouvernement, lorsqu'il a publié la liste des *communes récalcitrantes*, a indiqué que les préfets se substitueraient aux maires pour préempter des terrains et des logements, délivrer des permis de construire et mobiliser des logements vacants dans le parc privé. C'est alors parce qu'ils sont soumis hiérarchiquement aux ministres que les préfets devront employer ces pouvoirs à l'égard des *communes réfractaires*.

La mobilisation des préfets par l'État dépend donc du contenu des instructions hiérarchiques qui leur sont données et qui peuvent être, on vient de le voir, très variées. Ainsi, si l'on souhaite que l'État joue un rôle plus efficace en matière de mixité de l'habitat, le pouvoir d'appréciation accordé aux préfets par la loi doit également être questionné.

2. Le pouvoir d'appréciation inchangé des préfets

En l'état actuel du droit, les pouvoirs préfectoraux pouvant être utilisés pour favoriser la construction de logements sociaux sont tous – à une exception près – de nature discrétionnaire.

En ce qui concerne les *communes déficitaires*, le pouvoir d'appréciation des préfets apparaît dans l'éventuelle modification des PLH et des PLU. Il apparaît également dans la possibilité de déclarer en carence ou non une *commune déficitaire n'ayant pas respecté ses objectifs triennaux*. Il apparaît, enfin, dans le contenu même de l'arrêté de carence qui peut donner lieu à l'exercice de pouvoirs très divers, à l'exception notable de la majoration du prélèvement dont on a vu qu'elle devait obligatoirement être exercée⁹³. Cette marge d'appréciation a été reconnue à plusieurs reprises par le Conseil constitutionnel qui considère qu'elle n'est pas pour autant arbitraire⁹⁴.

Dans sa décision du 7 décembre 2000, le Conseil constitutionnel avait censuré la première version de l'article 55 de la loi SRU qui imposait aux préfets de prendre un arrêté de carence à l'encontre de toutes les communes qui ne satisfaisaient pas leurs objectifs triennaux, l'adoption de cet arrêté

⁹² Un effet pervers de l'instruction serait de réserver ces cinq pouvoirs aux seules *communes réfractaires*.

⁹³ Des recours contentieux pourraient être envisagés contre les arrêtés de carence qui ne fixent pas de majoration du prélèvement.

⁹⁴ Voy. notamment la décision n° 2001-452 du 6 décembre 2001, loi portant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier (MURCEF), cons. 10 et 11.

ayant notamment pour effet d'entraîner automatiquement le doublement du prélèvement financier. Mais ce qui avait été censuré à l'époque, c'est la combinaison du caractère automatique de la sanction financière avec l'absence de prise en considération des éventuelles explications des communes⁹⁵. Cette décision ne doit donc pas être interprétée comme interdisant, de façon générale, la consécration de compétences liées au profit des préfets.

Ainsi, il importe de souligner qu'aucun principe constitutionnel n'interdit aux parlementaires de diminuer, voire de supprimer la marge d'appréciation dont disposent actuellement les préfets dans l'exercice de leurs pouvoirs. Le législateur considère d'ailleurs parfois que l'importance de certaines problématiques nécessite que soient confiées aux représentants de l'État des compétences liées, comme c'est le cas par exemple en matière d'installation classée⁹⁶.

Dès lors qu'une telle évolution serait souhaitée pour accroître l'efficacité du rôle de l'État en matière de construction de logements sociaux, plusieurs modifications pourraient être envisagées.

Une première approche viserait à doter les préfets d'une compétence liée pour déclarer la carence de toutes les communes ne respectant pas leurs objectifs triennaux. Au regard de la jurisprudence constitutionnelle précitée, une telle réforme ne serait toutefois envisageable qu'à condition que les préfets conservent une marge d'appréciation dans l'utilisation de tous les pouvoirs découlant de l'arrêté de carence. Une telle réforme impliquerait donc de revenir sur la compétence liée en matière de majoration du prélèvement, ce qui n'est pas forcément souhaitable.

Une seconde approche consisterait à conserver le caractère discrétionnaire de l'arrêté de carence tout en diminuant la marge de manœuvre des préfets dans l'utilisation des pouvoirs qui en découlent. Ainsi, par exemple, à l'instar de ce qui est actuellement prévu pour la majoration du prélèvement, les préfets pourraient être obligés de définir des secteurs au sein desquels ils seraient compétents pour délivrer les permis de construire.

Conclusion

Quinze ans après l'adoption de l'article 55 de la loi SRU, le bilan apparaît nuancé. Indéniablement, le principe même des quotas sociaux doit être considéré comme un succès dès lors que la proportion des *communes défi-*

⁹⁵ La référence expresse à l'automatisme ne figure pas dans la décision du Conseil constitutionnel mais dans le communiqué de presse diffusé par celui-ci (*Cah. Cons. const.*, 2001, n° 10, pp. 9 et 10).

⁹⁶ Lorsqu'une installation classée est exploitée sans avoir fait l'objet de la déclaration ou de l'autorisation préfectorale requise, l'article L.514-2 du Code de l'environnement prévoit que le préfet « met l'exploitant en demeure de régulariser sa situation dans un délai déterminé en déposant, suivant le cas, une déclaration ou une demande d'autorisation ».

citaines respectant leurs objectifs triennaux n'a cessé de croître depuis 2000. Des motifs de satisfaction importants résident ainsi dans l'évolution observée du taux de *communes déficitaires remplissant leurs objectifs triennaux* qui est passé de 51 % pour la période 2002-2004 à 62 % pour la période 2011-2013. En outre, malgré l'augmentation importante du nombre de communes visées par le dispositif de l'article 55 qui est passé de 751 en 2002 à 1028 en 2013, le nombre des *communes ne satisfaisant pas leurs objectifs triennaux* est resté relativement stable. Elles étaient 363 pendant la 1^{re} période triennale, 330 pendant la 2^e période triennale, 349 pendant la 3^e période triennale et 387 pendant la 4^e période triennale.

Toutefois, la mixité en matière d'habitat est encore loin d'être une réalité sur la totalité du territoire français comme en atteste la stabilité du taux global de logements sociaux des *communes déficitaires* qui est passé de 13,23 % en 2002 à 13,51 % en 2009. Les raisons en sont multiples et loin d'être uniquement juridiques. Les problématiques foncières et financières – qui n'ont pas été abordées ici – sont également cruciales. Parmi les difficultés rencontrées, indépendantes de la volonté des communes, il convient de relever que l'État ne respecte pas toujours ses engagements en matière de financement de logements sociaux⁹⁷. À cet égard, un enjeu important réside dans la pérennisation des crédits étatiques pour les aides à la pierre⁹⁸.

D'un point de vue juridique, il est encore trop tôt pour évaluer les répercussions du renforcement de l'article 55 de la loi SRU par les lois du 18 janvier 2013 et du 24 mars 2014. Mais plusieurs enseignements peuvent d'ores et déjà être tirés. Dès lors que le 4^e bilan triennal fait apparaître qu'une large majorité des *communes déficitaires* est sur la bonne voie, il convient de concentrer les efforts sur les 387 *communes ne remplissant pas leurs objectifs triennaux*.

À leur égard, une implication maximale de l'État paraît indispensable. Son intervention pourrait être utilement renforcée de deux façons. D'une part, un contrôle accru de l'action des préfets paraît indispensable. C'est dans cette voie que s'est engagé le Gouvernement en exigeant l'adoption de plans d'actions départementaux. Il conviendrait d'aller encore plus loin, par exemple, en imposant la publication régulière de statistiques permettant de rendre compte de la façon dont sont utilisés – département par département – tous les pouvoirs détenus par les préfets à l'égard des communes carencées mais aussi déficitaires. Une telle publication aurait un intérêt informatif mais pourrait également avoir un intérêt incitatif en mettant en lumière d'éventuels *préfets récalcitrants*. Elle obligerait, en tout état de cause, les préfets à rendre compte de façon plus transparente de leurs actions. D'autre part, si la panoplie de pouvoirs à la disposition des préfets semble désormais suffi-

⁹⁷ J.-P. BROUANT, «Communes et quota de logements sociaux: des obligations sanctionnables», *op. cit.*, p. 183.

⁹⁸ D. GOLDBERG, «Projet de loi de finances pour 2016, Égalité des territoires et logement», avis n° 3112.

sante – tant du point de vue quantitatif que qualitatif –, l'efficacité du « gant de velours » étatique mérite d'être questionnée. Ainsi, il pourrait s'avérer utile d'abandonner la nature discrétionnaire de certains pouvoirs préfectoraux en renforçant leurs compétences liées.

Annexe I – Bilans triennaux relatifs à la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU

Période	1 ^{re} période triennale 2002-2004	2 ^e période triennale 2005-2007	3 ^e période triennale 2008-2010	4 ^e période triennale 2011-2013
Nombre de logements sociaux réalisés	87.000	95.000	130.500	140.000
Nombre de communes déficitaires	738	730	940	1022
Nombre de communes déficitaires n'ayant pas respecté leurs objectifs triennaux	363	330	349	387
Nombre de communes carencées	151	291	Non renseigné	222
Nombre de communes réfractaires	✓	✓	✓	36
Taux de communes déficitaires n'ayant pas respecté leurs objectifs triennaux	49,1 %	53,5 %	37 %	38 %
Taux de communes carencées par rapport aux communes déficitaires	20,4 %	39,8 %	Non renseigné	21,7 %
Taux de communes carencées par rapport aux communes déficitaires n'ayant pas respecté leurs objectifs triennaux	41,6 %	88,1 %	Non renseigné	57,3 %
Taux de communes réfractaires par rapport aux communes déficitaires	✓	✓	✓	3,5 %
Taux de communes réfractaires par rapport aux communes déficitaires n'ayant pas rempli leurs objectifs triennaux	✓	✓	✓	9,3 %
Taux de communes réfractaires par rapport aux communes carencées	✓	✓	✓	16,2 %

Annexe II – Taux global de logements sociaux
des communes soumises à l’article 55 SRU

Année	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Nombre de communes déficitaires	751	736	738	736	719	883	870	931	NR	1022	NR	1128	1115
Taux de logements sociaux	13,23%	13,24%	13,39%	13,58%	13,52%	13,37%	13,46%	13,51%	NR	NR	NR	NR	NR

Annexe III – Communes soumises à
l’article 55 SRU dont le taux de logements
sociaux est inférieur ou égal à 1 % ou à 5 %

Année	Nombre de communes dont le taux de LLS < 5 %	Nombre de communes dont le taux de LLS < 1 %
2013	167	33
2014	157	29

Les statistiques figurant dans les annexes I, II et III ont été établies à partir de trois sources :

- le rapport de J. CHAPELON et P. SCHMIT, *Bilan de l’évolution des prélèvements opérés au titre de la loi SRU et de leur utilisation*, Conseil général de l’environnement et du développement durable, n° 007099-01, mars 2011 ;
- les bilans de la direction de l’habitat, de l’urbanisme et des paysages (DHUP) relatifs aux inventaires de logements sociaux des communes déficitaires en 2013 et en 2014 ;
- les statistiques relatives à la 3^e période triennale nous ont été communiquées par la Fondation Abbé Pierre.

De l'amélioration du dispositif de l'ancrage communal du logement à l'émergence de nouvelles pistes de production de logements à caractère social

Bernard MONNIER

Direction générale opérationnelle n° 4 de la Région wallonne

L'évaluation des politiques publiques n'est pas monnaie courante. Fréquemment, un Gouvernement lance de nouvelles mesures sans évaluer les mesures précédentes, parfois même sans attendre la mise en œuvre des dispositifs en question. Il semble dès lors utile de jeter un regard critique sur quinze ans d'ancrage communal en Wallonie avant d'émettre de nouvelles propositions susceptibles d'accélérer la production de logements à caractère social. La présente contribution n'a cependant pas la prétention de constituer une évaluation scientifique. Elle permet tout au plus de proposer des améliorations du dispositif qui pourraient accélérer la production de logements à caractère social¹.

I. La commune, acteur clé de la production de logements à caractère social en Wallonie

A. L'ancrage communal de la politique du logement de 2001 à 2016

En Wallonie, le Code wallon du logement et de l'habitat durable (CWLHD) réglemente le cadre dans lequel la production de logements publics est assurée. Ce cadre est développé aux articles 187 et suivants du Code, qui correspondent au chapitre V (« Les communes ») du titre III (« Des acteurs de la politique régionale du logement »). Il est communément appelé « l'ancrage communal du logement » et est concrétisé sur le terrain depuis 2001. Cet ancrage se décline en plusieurs étapes.

¹ Cette contribution a été finalisée le 15 novembre 2015.

Dans un premier temps, les communes élaborent, en vertu de l'article 187 du CWLHD, «une déclaration de politique du logement déterminant les objectifs et les principes des actions à mener en vue de mettre en œuvre le droit à un logement décent, dans les neuf mois suivant le renouvellement de leurs conseils respectifs. Les communes prennent toutes les mesures tendant à diversifier les types de logements disponibles sur leur territoire, à permettre la réalisation de logements sociaux, de logements sociaux assimilés, d'insertion et de transit ainsi qu'à lutter contre l'inoccupation et l'insalubrité des logements». Les dernières déclarations de politique du logement à la suite des élections communales datent de 2013.

Dans un deuxième temps, sur la base de la déclaration de politique du logement, l'article 188 prévoit que «chaque commune élabore un programme triennal d'actions en matière de logement. Ce programme identifie, année par année, chaque opération, son maître d'ouvrage, les intervenants associés, son délai de réalisation, le nombre et le type de logements concernés, les modes de financement et les moyens à développer pour atteindre les objectifs définis».

Adopté le 19 juillet 2001 et modifié le 16 mai 2007, un arrêté du Gouvernement wallon relatif au programme communal d'actions en matière de logement détaille la manière dont ce programme doit s'inscrire dans le cadre des priorités régionales et contient diverses dispositions quant à la présentation du programme communal d'actions. C'est également par modification de cet arrêté que trois programmes (2007-2008, 2009-2010 et 2012-2013) ont été bisannuels et non triennaux. À chaque programme (bisannuel ou triennal), le ministre compétent publie un arrêté ministériel précisant certaines dispositions contenues dans l'arrêté du 19 juillet 2001 ainsi que les différentes échéances planifiant le processus de l'ancrage communal. Enfin, une circulaire ministérielle relative au programme communal est également communiquée aux communes par le Gouvernement wallon.

Dans cette circulaire, le Gouvernement détermine les objectifs à atteindre (par exemple le nombre de logements à produire pour bénéficier d'une aide spécifique du Fonds des communes et les modalités pour y parvenir) ainsi que la procédure à observer pour élaborer le programme (concertation des acteurs, contacts avec les fonctionnaires délégués, etc.). À la différence des autres textes réglementaires précités, la circulaire est essentiellement orientée sur la stratégie à suivre pour s'intégrer au mieux dans les priorités du Gouvernement.

Pour l'ancrage 2014-2016, le Gouvernement a approuvé en date du 4 juillet 2013 une circulaire précisant les orientations générales contenues dans l'arrêté de 2001, les objectifs à atteindre et différents critères à respecter. À titre illustratif, on peut lire parmi les orientations générales énoncées :

- localiser judicieusement les nouvelles opérations immobilières ;
- créer des logements de qualité sur le plan architectural et urbanistique ;
- mobiliser les réserves foncières et immobilières ;

- créer des logements adaptables à l'âge et au handicap ;
- proposer des logements proportionnés aux besoins de la population.

Bien entendu, ces orientations générales sont davantage développées dans le corps de la circulaire ministérielle. En guise d'exemple, et afin de répondre au mieux aux besoins de la population, il y est proposé de construire des petits logements (au vu du nombre important de ménages wallons d'une ou deux personnes) ainsi que des grands logements (pour les familles recomposées).

Quant aux objectifs quantitatifs, obtenir 10% de logements publics dans chaque commune constitue l'objectif premier pour le Gouvernement wallon. Il s'agit cependant d'un but à atteindre à long terme, une ligne d'horizon à ne pas perdre de vue (pour la grande majorité des communes). Les moyens pécuniaires pour étoffer le parc public sont développés dans le même document, qui rappelle les catégories de logement susceptibles d'être subventionnées par la Région ainsi que les montants offerts. Des exemples d'opérations *inédites* sont également présentés, en vue d'atteindre les objectifs du Gouvernement ; ainsi, la formule du *community land trust* apparaît dans la circulaire 2014-2016, avec la possibilité pour l'opérateur d'être financé tant pour l'achat du terrain que pour la construction de logements modestes (destinés à la vente au profit de ménages à faibles revenus). La création de résidences-services sociales constituait une autre nouveauté, aux fins de faciliter le départ du logement social, de personnes âgées en légère perte d'autonomie.

B. Quelques enseignements après quinze ans de mise en œuvre de cette politique publique

Après quinze ans d'application des programmes communaux d'actions en matière de logement, quelques conclusions peuvent être tirées. Un premier enseignement positif : ces dispositions ont fait de la politique du logement une véritable politique communale. En 2015, on compte davantage d'échevins du logement et de services communaux du logement qu'en 2001, et on a une meilleure connaissance du parc immobilier local ainsi que des besoins des ménages en matière de logement au sein des instances communales. Un second avantage tient en ce que cette politique a été mieux opérationnalisée sur le terrain que par le passé. Par exemple, les élus communaux ont davantage articulé les politiques du logement avec celles de l'aménagement du territoire ou de la mobilité, afin notamment d'empêcher la constitution de ghettos (tels que l'on en connaît en différents endroits de Wallonie). Enfin, la dynamique de l'ancrage communal a très certainement incité les gouvernements successifs à mobiliser des moyens importants pour la construction de logements publics.

Mais des critiques s'élèvent également par rapport à l'ancrage communal du logement, critiques auxquelles le Gouvernement actuel tente de répondre. Produire tous les deux ou trois ans – selon la durée de l'ancrage communal

du logement – un programme d'actions en matière de logement est très lourd, particulièrement pour les petites communes. Certaines d'entre elles satisfont à l'exigence régionale uniquement par l'introduction de documents médiocres, faute d'expertise suffisante au sein de l'administration communale ou de disponibilité des opérateurs concernés pour les accompagner. D'autres communes introduisent un programme sans conviction, dans le seul but d'éviter toute sanction pour cause de non introduction de programme d'action. D'autres, enfin, annoncent pléthore de projets, dont elles ne comptent réaliser que quelques-uns.

Parmi les projets retenus par le Gouvernement, nombreux sont ceux qui ne verront jamais le jour, pour de multiples raisons. Environ 20 % des projets introduits dans le cadre des programmes d'action communaux des ancrages 2001 à 2010 (et retenus pourtant par les exécutifs) n'ont pas abouti. Pour autant, les budgets engagés ne sont pas perdus puisqu'ils sont recyclés pour d'autres opérations qui n'ont pu être retenues dans le cadre de la première sélection de projets effectuée par le Gouvernement. Il n'en reste pas moins que ce taux d'abandon de projets est inacceptable.

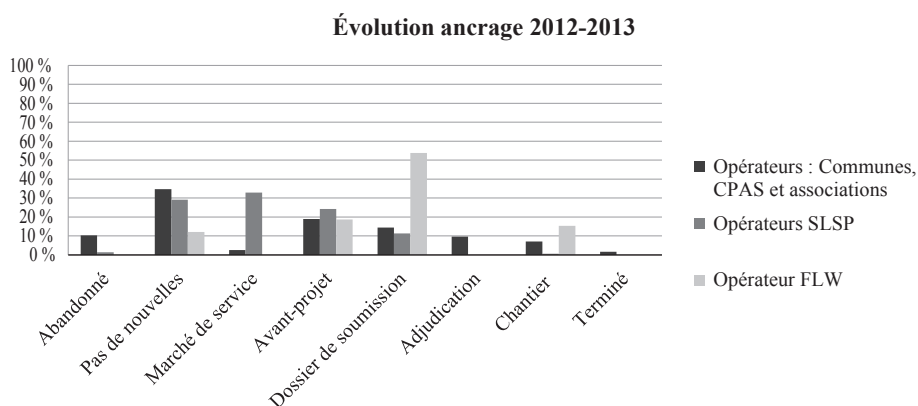
Sous la législature 2009-2014, le ministre compétent en matière de logement s'est largement attaqué aux causes de ces abandons de projet, en prenant les décisions suivantes :

- les communes peuvent désormais s'associer pour introduire des opérations *communes*, afin d'alléger la charge de travail et d'améliorer la qualité des projets ;
- dorénavant, les projets introduits sont soumis, préalablement à toute décision du Gouvernement, aux fonctionnaires délégués de l'urbanisme, dans le but d'écarter des projets fantaisistes (sur le plan réglementaire ou en termes de localisation) ;
- l'évaluation de l'état d'avancement des projets *antérieurs* a été instaurée, à titre de moyen (excellent !) pour évaluer les conditions de réussite des nouveaux projets ;
- les montants de subvention à la construction et à l'achat-rénovation ont été revus à la hausse ;
- le nombre d'étapes du contrôle de tutelle exercée par la Société wallonne du logement (SWL) a été réduit de sept à trois, en vue d'accélérer la réalisation des opérations.

Plusieurs de ces mesures ont été mises en œuvre à l'occasion du programme d'ancrage 2012-2013, d'autres pour le programme en cours 2014-2016. Globalement, elles avaient pour objectif de réduire le nombre de dossiers abandonnés mais aussi de raccourcir le délai avant la mise en location des logements (évalué en 2009 à sept ans, à dater de l'approbation du projet par le Gouvernement).

Il est sans doute trop tôt pour évaluer l'effet de ces mesures. Tout au plus peut-on constater dans le graphique ci-dessous, portant sur l'ancrage 2012-

2013², un nombre très faible de dossiers officiellement abandonnés. L'avenir nous dira si les dossiers actuellement « sans nouvelles » préfigurent, dans leur majorité, des abandons futurs.



Le Gouvernement actuel a décidé de poursuivre le mouvement entamé sous la législature antérieure en imaginant une nouvelle formule de droit de tirage (décrite ci-après – au point D) susceptible d'accélérer elle aussi la création de logements. Ce nouveau système devrait entrer en vigueur pour le prochain programme communal d'action en matière de logement (2017-2019).

Autre question en débat au terme de quinze ans d'ancrage communal : faut-il continuer à catégoriser les logements publics ? Cette expression générique recouvre le logement de transit, d'insertion, social, social assimilé, moyen... : autant de familles de biens qui correspondent à des niveaux de subvention différents, des opérateurs spécifiques (ou non), des conditions d'éligibilité sociales ou socio-économiques variant en fonction des bénéficiaires, etc. À cet égard, le concept de logement moyen a sans doute suscité la remise en cause la plus vive. Il faut dire que ce type d'habitat n'a pas donné les résultats escomptés (en termes d'attractivité pour les revenus moyens) et, partant, un opérateur ne peut désormais plus se faire subventionner pour ce type de biens. En contrepartie, les ménages à revenus moyens peuvent bénéficier d'un logement social, une fraction (réduite) du parc de logements sociaux leur étant en effet accessible.

Au fur et à mesure de la précarisation de la population hébergée dans les logements publics, par ailleurs, il est apparu que réduire l'accompagnement social des locataires (aux seuls logements de transit et d'insertion) était insuffisant. En conséquence, des postes de référents sociaux ont été créés au sein des sociétés de logement de service public (SLSP) ; parallèlement, la notion de loge-

² Les bâtonnets de couleur correspondent aux projets de l'ancrage 2012-2013 par catégories d'opérateurs (situation arrêtée au 15 novembre 2015).

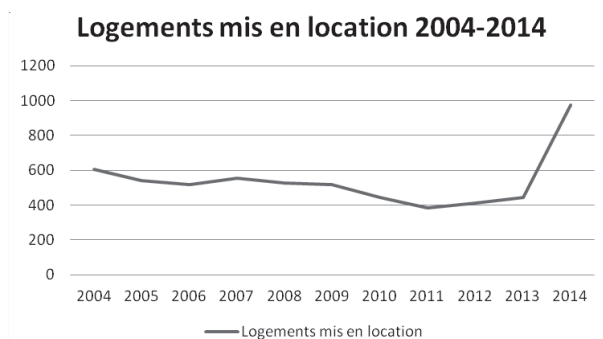
ment social accompagné a été introduite en 2012 (art. 1^{er}, 11^{°bis}, du CWLHD) afin de financer l'accompagnement social de ménages qui ne sont pas ou plus dans des logements de transit ou d'insertion. Il en résulte que les classifications de logement deviennent moins pertinentes. À l'avenir, il nous semble que seules deux grandes catégories de logement public devraient encore subsister: les logements sociaux et les logements de transit. Potentiellement, les locataires sociaux nécessitent tous, ponctuellement ou durablement, un accompagnement social; précisément, le concept de logement social accompagné permet de répondre à cette réalité. De plus, les associations de promotion du logement, spécialisées dans un accompagnement à la carte, peuvent également participer à cette mission de soutien des populations fragilisées dans le logement social, en fonction bien entendu des moyens qui leur sont accordés.

Il est un autre débat relatif à l'évaluation de l'ancrage communal de la politique du logement: l'attribution des biens réalisés dans le cadre des programmes d'action en matière de logement. Incontestablement, si l'ancrage communal a pu créer de nouvelles dynamiques favorables à la production de logements publics dans les communes, il a aussi mis en exergue la volonté de ces dernières de réserver les logements sortis de terre à des ménages résidant *déjà* dans la commune. La prise de conscience par les élus locaux des besoins en logement a conduit une majorité d'entre eux à vouloir confier par priorité les nouveaux logements aux habitants de la commune, *a fortiori* si les localités environnantes se montrent peu actives dans l'érection de logements publics. De nombreuses communes ont ainsi perdu de vue qu'un logement édifié dans ce cadre l'était avant tout par la grâce d'une subvention régionale, complétée très fréquemment par une avance de fonds de la Société wallonne du logement (pour les logements créés par les SLSP) ou par le Fonds du logement (pour des logements de l'aide locative). Tout au plus, la commune peut-elle revendiquer dans son chef une intervention financière effective lorsqu'elle ou son CPAS est maître d'ouvrage et que, par conséquent, l'un(e) ou l'autre finance la part non subventionnée du logement ainsi produit. Cette dernière réalité n'a pas empêché de nombreuses communes de remettre en question le système d'attribution des logements fixé par la Région, lequel ne tenait pas compte, au lancement du système, de la commune de résidence des candidats locataires. En 2007, le ministre du Logement de l'époque a satisfait les communes en instituant des points de priorité spécifiques au bénéfice des candidats locataires résidant dans la commune (dans laquelle se situait le logement public vacant). Cette disposition a permis à de très nombreux candidats de surclasser les ménages issus d'autres localités. Le ministre suivant a mis fin à cet avantage, considérant qu'il s'agissait d'une question d'égalité de droits des citoyens wallons dans le cadre d'une politique certes bien ancrée localement mais dont les orientations générales et le financement sont bien d'essence régionale. Le ministre actuel compte revenir sur le sujet mais il est trop tôt pour connaître précisément les orientations d'une nouvelle réforme autour de la notion de priorité communale...

C. Les statistiques du parc de logements publics ne reflètent pas les effets de l'ancrage communal

Le parc de logements publics est estimé à 117.203 logements au 1^{er} janvier 2014³. Les opérateurs principaux sont les SLSP qui comptent 102.468 logements sociaux; les 14.735 autres logements se répartissent principalement entre les communes et CPAS (5.779 logements) et les agences immobilières sociales (4.374 logements). L'ensemble du parc public wallon représente 18,5 % du parc locatif et environ 7 % du parc immobilier résidentiel total.

Le rapport annuel 2004 de la SWL renseignait 102.621 logements sociaux pour le parc des SLSP au 1^{er} janvier 2004. Dix ans plus tard, le parc de logements sociaux fait quelques dizaines de logements en moins (102.468)... On peut dès lors se demander quel a été l'effet exact de l'ancrage communal (débuté en 2001⁴). En fait, ces statistiques ne reflètent pas l'activité (débordante) des SLSP pendant ces dix ans. Au cours de cette période, par exemple, le Programme exceptionnel d'investissement consacré à la réhabilitation du parc de logements sociaux a débouché sur la rénovation de plus de 30.000 logements sociaux, mais aussi sur la déconstruction de nombreux immeubles relativement récents mais qui avaient prématurément vieilli. La destruction de ces milliers de biens, conjuguée à la vente de quelques centaines d'habitations sociales, a rendu invisible (sur le plan quantitatif) la création de nouveaux logements. Le stock de logements sociaux est donc resté inchangé (en termes chiffrés), ce qui s'avère très problématique au vu des besoins qui s'expriment au quotidien. On peut toutefois raisonnablement espérer que la taille du parc public des SLSP reparte à la hausse dans les années qui viennent, eu égard à la fin de la politique de déconstructions et à l'augmentation importante des mises en chantier ces toutes dernières années. Le tableau qui suit est illustratif à ce sujet.



³ Statistique établie lors du lancement du dernier programme d'action en matière de logement (2014-2016).

⁴ Et dont les toutes premières réalisations ont sans doute dû être terminées en 2004.

Ce tableau ne reprend que les mises en location effectuées par les SLSP. Une estimation des mises en location du fait d'autres opérateurs donne à penser que les communes, CPAS et associations introduisent annuellement sur le marché locatif 170 logements environ, auxquels il convient d'ajouter +/- 50 logements par an dans le régime de l'aide locative du Fonds du logement de Wallonie. On atteindrait ainsi 1.200 logements pour l'année 2014, sans compter les logements pris en gestion par les agences immobilières sociales.

Pendant cette quinzaine d'années de l'ancrage communal du logement, si les SLSP n'ont pas augmenté leur parc, d'autres acteurs se sont révélés être des opérateurs dynamiques pour la production de logements. À titre d'exemple, les agences immobilières sociales ont fait considérablement évoluer leur parc de logements pris en gestion : 2.000 unités en 2004, 3.089 en 2009 et 4.374 en 2014, soit une hausse globale de 118 %. Et l'Union wallonne des AIS annonce le franchissement du cap des 5.000 logements pour cette fin 2015. Sur le plan qualitatif, cette fois, les associations de promotion du logement se sont professionnalisées et ont développé des méthodes d'accompagnement social reconnues particulièrement dans le cadre de leur rôle de relais avec des structures d'accueil et d'hébergement (lesquelles s'adressent aux personnes les plus désaffiliées de notre société). Ces associations ont incontestablement intégré la nécessaire transdisciplinarité des politiques publiques.

Ces quelques statistiques montrent que les analyses quantitatives des effets de l'ancrage communal par le biais de chiffres globaux sont peu parlantes en soi. Si de nombreux projets de construction et de rénovation ont vu le jour (et des opérateurs ont fortement développé leur activité), le parc total de logements publics ne croît guère, et ce, du fait des effets de politiques (antérieures à l'ancrage communal) qui ont parfois donné la priorité à la quantité plutôt qu'à la qualité de la construction, ce qui explique en partie le vieillissement prématuré de certains immeubles.

La relance des mises en chantier sera-t-elle suffisante pour faire face aux besoins ? C'est peu probable. Si les appréciations sur les besoins divergent, l'on peut néanmoins affirmer qu'environ 14.000 nouveaux logements doivent être mis en vente ou en location chaque année en Wallonie dans les 25 prochaines années en vue de répondre à l'évolution démographique. En partant du principe qu'il s'agit de réserver au minimum 10 % de ces nouveaux biens à des filières publiques et/ou régulées, la production annuelle de logements publics devrait approcher les 1.400 unités dès maintenant. Et si l'on ambitionne d'atteindre 10 % de logements publics (par rapport au stock global de logement en Wallonie) en 2040, c'est 2.800 logements par an (et non plus seulement 1.400) qu'il faudrait édifier dès maintenant. Bien que la relance des mises en chantier soit encourageante, les engagements nouveaux sont en diminution. L'ancrage 2014-2016 prévoit la création de 4.354 logements, soit 1451 logements par an. Le Gouvernement actuel annonce 6.000 nouveaux logements sur l'ensemble de la législature, soit 1.200 par an. Il est certain que les contraintes

budgétaires et les normes comptables SEC 2010 cadencassent les possibilités d'investissement.

D. Une nouvelle formule de droit de tirage à partir de 2017

Le ministre du Logement a soumis au Gouvernement en juillet 2015 une note d'orientation ayant pour ambition de réformer le secteur du logement public. L'une des propositions consiste à financer la création de logements publics par la mise en place d'un « fonds d'investissement du logement public », destiné à simplifier et accélérer le processus de production des logements publics. La note en question expose en ce sens : « Afin d'atteindre les objectifs ambitionnés par la déclaration de politique régionale en termes de création de logement et de permettre aux communes de tendre vers, voire d'atteindre les 10 % de logements publics sur leur territoire, l'ambition est de développer, à l'égard des SLSP, un fonds d'investissements avec un système de droit de tirage. Par droit de tirage, il est entendu une enveloppe, mise à disposition de chaque opérateur au sein de laquelle ce dernier peut puiser pour réaliser différents types d'investissements. Ce fonds serait réparti sur la base de critères pratiqués actuellement, liés aux besoins de la population locale, à l'offre locative publique et à une répartition équilibrée des efforts sur l'ensemble du territoire wallon ».

Ces précisions ne donnent pas à croire que l'on va fondamentalement s'écarter du régime existant, lequel constitue *déjà* une sorte de droit de tirage puisque le Gouvernement s'engage à l'occasion de chaque programme d'ancrage à libérer des fonds au fur et à mesure de l'avancement des chantiers (correspondant aux projets sélectionnés par le Gouvernement). D'autres passages de la note se font toutefois plus explicites quant aux changements potentiels. Ainsi le nouveau régime est présenté comme ayant l'avantage « pour les SLSP de connaître à l'avance le montant de l'enveloppe qui leur est destinée leur permettant d'avoir une meilleure planification de leurs investissements ». Deux dimensions nouvelles apparaissent dès lors. D'une part, il semble dorénavant possible de connaître le droit de tirage acquis *avant* toute proposition de projet par les autorités locales, ce qui réduit fortement la capacité pour la Région de juger de la qualité des projets et de sélectionner les meilleures opérations en regard des priorités régionales. D'autre part, la SLSP devient l'acteur principal – si pas exclusif – du processus d'ancrage local et de production de logements publics, la note précisant que les pouvoirs locaux « seront invités à transmettre leur plan d'ancrage communal reprenant une programmation stratégique des investissements, élaboré sur proposition des sociétés de logement » (et encore : « par dérogation [...], et sur acceptation du Gouvernement dans le cadre de l'approbation des plans d'ancrage, dans des cas particuliers justifiés par les autorités communales, un autre opérateur que la SLSP pourra se substituer ou compléter ce rôle de bras armé des communes »). Rappelons à ce sujet que les

262 communes sont couvertes par 64 SLSP, certaines de ces sociétés travaillant sur largement plus de dix communes.

Enfin, dans le cadre de ces mêmes programmes d'investissements, « en fonction de la vétusté de leur patrimoine, les SLSP qui le jugeraient souhaitables pourraient également faire le choix de rénovations lourdes ». En d'autres termes, en l'absence de programme de financement de rénovation du parc de logements sociaux du type des programmes précédents (PEI, PIVERT), lesquels ont mobilisé 1,5 milliard EUR en quinze ans, les SLSP pourraient très « vivement » recommander à la commune de réserver le droit de tirage acquis dans le cadre de l'ancrage communal du logement à la seule rénovation du parc de logements publics existant. De ce fait, les communes n'auront guère l'occasion de se rapprocher du seuil de 10 % de logements publics (à moins de comptabiliser une seconde fois le logement social rénové...).

II. Les modes de financement de la politique du logement sont-ils adaptés à la nécessaire croissance du parc public ?

La Wallonie a déployé trois types d'actions pour financer la production de logements publics locatifs : des subventions à la construction ou à l'achat-rénovation de tels biens, un incitant sous forme de contribution du Fonds des communes aux localités actives en matière de logement public et, enfin, des sanctions financières dont le produit n'est toutefois que partiellement affecté au budget logement. Détaillons ces mesures, en évaluant leur pertinence au regard de l'impératif actuel de croissance du parc de logements publics.

A. Les subventions

L'arrêté du Gouvernement wallon du 23 mars 2012 a rehaussé substantiellement les montants de subvention accordés aux opérateurs pour la construction de logements neufs ou la rénovation de biens achetés, puisque le montant est passé de 71.000 EUR à 84.500 EUR pour un logement de deux ou trois chambres (et à 104.000 EUR pour un bien de quatre chambres et plus). Des suppléments de subvention sont également octroyés en cas de construction de logements passifs ou adaptables. Ces subventions sont la plupart du temps complétées par des avances récupérables octroyées par la SWL afin de couvrir la totalité du coût de la construction. Certes, certains opérateurs considèrent que le niveau de subvention n'est pas suffisant mais, dans les faits, le coût annuel du remboursement de l'avance obtenue auprès de la SWL est très largement compensé, depuis cette revalorisation des subventions, par les recettes locatives liées au parc immobilier ancien mais rénové (et amorti dans la plupart des SLSP).

Dans le cadre des prises en gestion de logements par les agences immobilières sociales, des subventions sont également prévues pour rénover les biens, susceptibles de culminer à 63.500 EUR par logement (sous certaines conditions). Peuvent s'y greffer des avances destinées à étoffer le budget disponible en cas de nécessité de travaux conséquents.

Le montant total des subventions, pour l'ancrage 2014-2016, avoisine les 209 millions EUR, à répartir entre l'ensemble des communes wallonnes. 65 % de cette enveloppe sont réservés aux communes n'ayant pas atteint 10 % de logements publics, 35 % aux autres. L'enveloppe de 65 % est elle-même ventilée par commune sur la base de différents critères : le pourcentage de logements publics existant au moment de la publication de la circulaire ministérielle, le nombre de demandeurs d'un logement public dans la commune ainsi que l'indice synthétique de cohésion sociale calculé pour chaque localité. Au final, le budget affecté à chaque commune est converti en nombre de logements, celui-ci constituant un droit de tirage pour la commune (moyennant l'acceptation des projets par le Gouvernement wallon).

Ce volume de logements représente un seuil minimal. Il ne bénéficie toutefois à la commune que pour autant que les projets proposés soient conformes aux prescrits de la circulaire et que l'évaluation de l'avancement des projets accordés dans le cadre des ancrages 2007 à 2013 se révèle satisfaisante.

Au total, le programme d'ancrage communal 2014-2016 subventionnera la création de 4.354 logements. Tous les projets ne pourront cependant pas être financés (particulièrement dans le cadre de la rénovation de logements à prendre en gestion par les agences immobilières sociales), vu du déséquilibre important entre les demandes de subvention et les moyens disponibles au budget régional.

B. La part du Fonds des communes

De manière générale, une part du Fonds des communes (7 %) est distribuée aux différentes localités en fonction de paramètres liés à l'habitat. En vue d'inciter les communes à produire des logements publics et atteindre ainsi le cap des 10 %, la moitié de ces 7 % est expressément réservée, depuis 2008, aux communes (une quarantaine sur 253 alors⁵) disposant de plus de 10 % de logements publics, ce qui leur procure un avantage financier par rapport aux autres. En 2015, cette moitié est passée à 70 % et, à partir de 2018, atteindra 85 %. En d'autres termes, 6 de ces 7 % dédiés à l'habitat dans le Fonds des communes reviendront directement aux localités ayant plus de 10 % de logements publics. Dans les faits, toutefois, le système ne produit pas les effets escomptés. Le nombre de communes disposant de plus de 10 % de logements publics a tendance à diminuer depuis 2008 (44 en 2008 pour 40 en 2014) alors que l'enveloppe qui leur est réservée ne cesse d'augmenter... Ceci a pour effet

⁵ Les neuf communes de la Communauté germanophone n'émargent pas au Fond des communes.

de pénaliser les autres communes qui ouvrent le droit à une dotation (138 en 2014 pour 94 en 2008)⁶, surtout celles très actives qui augmentent chaque année leur pourcentage de logements publics (sans pour autant déjà atteindre 10%) et qui voient leur dotation régionale diminuer, l'enveloppe globale qui est réservée aux communes ne disposant pas de 10% de logements publics ne cessant de se réduire!

En conclusion, ce mécanisme récompense les communes ayant investi de longue date dans le logement public et pénalise celles qui ont été les plus actives ces dernières années.

C. Les sanctions

Parallèlement à cette stratégie dite incitative, une autre politique, coercitive, a vu le jour plus récemment. Prévue aux articles 188 et 190 du CWLHD, elle est basée sur des sanctions financières frappant les communes qui, au nom de l'autonomie des pouvoirs locaux, continuent à exprimer de vives réticences par rapport à toute création de logements publics.

Ne concernant que les communes restées en défaut d'atteindre 10% de logements publics, cette politique vise trois situations:

- l'absence de délibération du conseil communal sur un programme communal d'action dans le délai fixé par le Gouvernement (à l'occasion d'un programme triennal régional);
- l'absence de projet de création d'un nombre de logements suffisant dans le programme communal d'action au vu des objectifs assignés à la commune (dans le cadre des circulaires ministérielles régionales);
- le non-respect par la commune (en tant ici qu'opérateur) des délais de réalisation d'une opération, à condition que le retard lui soit imputable.

Seul le produit de la troisième catégorie de sanction est affecté à la politique du logement.

Cette politique, avouons-le toutefois, tarde à produire des résultats. Dans les faits, *aucune* sanction n'a été notifiée à ce jour; la mesure n'agit donc nullement sur les opérateurs ni les communes.

Au final, les subventions ne doivent pas, à notre sens, être augmentées mais maintenues à leur niveau, pour l'ensemble des projets déjà sélectionnés par le Gouvernement. Par ailleurs, le régime des sanctions doit rapidement délivrer ses fruits. Quant à la formule de répartition de l'argent du Fonds des communes, elle requiert une révision au plus vite, les effets actuels allant dans le sens opposé de celui que souhaitaient les gouvernements successifs.

⁶ Les communes qui ne proposent pas dans leur programme d'ancrage un nombre suffisant de logements en fonction de règles préétablies ne peuvent émarger à la dotation du Fonds des communes (part logement), pas plus que les communes n'introduisant pas de programme d'action (ou soumettent un programme d'action sans création de logements).

III. Le débat sur la mixité sociale est-il un frein à l'accélération de la production de logements à caractère social ?

Le débat sur la mixité sociale en Wallonie se réduit presque exclusivement aujourd'hui à l'objectif régional des 10 % de logements publics par commune wallonne. De manière générale, l'objectif des autorités consiste à soutenir financièrement la création d'une offre de logements publics, sur tout le territoire, afin de permettre à tout ménage (de condition modeste ou précaire) de trouver un logement décent et proche de son lieu de vie. À cette aune, la voie des 10 % de logements publics semblerait constituer la bonne mesure. Toutefois, de nombreuses autorités communales renâclent à viser cet objectif, renvoyant *de facto* des ménages précarisés vers des communes avoisinantes mieux pourvues en logements publics. Ces communes qui refusent de souscrire au prescrit des 10 % considèrent qu'atteindre un tel seuil éradiquerait au contraire toute mixité sociale chez elles...

Or, 10 % de logements publics en Région wallonne n'a rien d'un pourcentage exagéré au vu des politiques du logement menées dans les pays limitrophes. À l'échelle des communes, il faudrait sans doute revoir le caractère uniforme et linéaire de cette proportion de 10 %, aux fins de prendre davantage compte, d'une part, des besoins des ménages à très faibles revenus (extrêmement variables selon les entités locales) et, d'autre part, de l'éloignement des services et équipements collectifs (bien réel dans certaines communes). Le nombre de candidats locataires enregistrés pour chaque commune (peu importe leur résidence actuelle) constitue également une donnée importante. En conséquence, un pourcentage de 5 à 20 % selon les villes et communes serait sans doute plus adapté à la diversité socio-démographique de nos localités. La variation du pourcentage n'atténuera pas pour autant le débat sur la mixité sociale; il pourrait même l'exacerber! On trouvera toujours en effet des bourgmestres opposés à la création de logements publics dans leur entité, même à hauteur de 5 %, tandis que d'autres jugeront le seuil de 20 % trop élevé, malgré les besoins objectifs qui s'expriment sur le territoire communal.

Dans les faits, la plupart des communes demeurent fort éloignées des 10 % de logements publics. Seule, on l'a dit, une quarantaine de localités a dépassé le cap de 10 %. Et plus de 150 communes (sur 262) n'atteignent même pas les 5 %. Bref, si (selon certains) le respect de cette norme de 10 % altérera la mixité sociale, force est de constater que le chemin qui reste à parcourir avant d'être confronté à ce risque est encore long pour la grande majorité des communes. En suite de quoi le débat sur la perte de mixité sociale provoquée par la création de logements publics n'a pas de pertinence dans l'essentiel des localités wallonnes, ni aujourd'hui (au regard des pourcentages de logements publics existants) ni demain (vu les résultats mitigés des mesures – incitatives ou coercitives – susdécrites).

À vrai dire, le véritable débat sur la mixité sociale ne doit pas se situer sur le plan du respect d'un pourcentage de logements publics sur l'ensemble du territoire communal. Il doit se situer plutôt au niveau du *quartier*. La construction d'un ensemble de logements sociaux en bordure d'un village, dans une commune rurale, peut causer en effet des problèmes d'intégration (alors même que la commune ne dépasse pas 2 % de logements publics) et susciter dès lors le rejet de toute nouvelle implantation de logements publics.

Bref, si problème de mixité sociale il y a (aux yeux des citoyens ou des élus communaux), il s'agit de le résoudre en réinvestissant les quartiers dits difficiles; et ce, quel que soit le pourcentage de logements publics dans la commune.

Réinvestir de manière socio-culturelle et économique ces quartiers (et non pas viser un remplacement de population, comme certains décideurs le souhaitent) constitue à cet égard une priorité. Installer des ménages à revenus moyens et élevés dans ces quartiers ne « prendra » pas. Il s'agit plutôt de réinsérer ces quartiers dans un tissu urbain ou rural plus large. Des liens doivent renforcer l'accessibilité aux ressources de la ville ou de la commune pour l'ensemble des habitants; et ce, non sans s'efforcer de stabiliser sur place ceux qui réussissent mieux que d'autres. Sur le plan urbanistique, renforcer les liens, c'est créer des passerelles entre quartiers différents (comme le prévoit par exemple le concept des quartiers en transition lancé par le ministre du Logement en 2013), des liaisons piétonnières, des lignes de transport en commun, de nouveaux espaces publics structurants, etc. Sur le plan culturel, c'est créer des lieux ouverts à la diversité. Sur le plan social, c'est soutenir des activités émancipatrices et non occupationnelles. Et sur le plan économique, c'est faciliter l'émergence d'activités commerciales et d'artisanat.

Agir en ce sens aura pour effet de réduire le risque du ghetto, sans pour autant chercher à créer de la mixité sociale dans chaque immeuble ou chaque îlot. L'objectif ultime est de créer un tissu bâti continu sous forme d'une mosaïque de quartiers en articulation les uns aux autres, afin d'éviter la stigmatisation d'un quartier et de sa population. Réussir une telle politique renversera la perspective et récusera l'équation (commode) selon laquelle toute production nouvelle de logements publics entraînerait une perte de mixité sociale.

IV. Vers de nouvelles pistes de production de logements à caractère social

A. Diversifier les acteurs : le privé est-il un partenaire potentiel ?

Partenariat public-privé, partenariat avec des investisseurs institutionnels, soutien public à la production de logements pour des ménages à revenus modestes par des acteurs privés, charges d'urbanisme... les formules sont nombreuses pour associer les acteurs privés à la production de logements à caractère social !

À ce jour, les réalisations de ce type ne sont pas très nombreuses en Wallonie, en dehors de la classique mise à disposition d'un terrain public au bénéfice d'un partenaire privé ou des rares cas de charges d'urbanisme donnant lieu à la création de quelques biens vendus au prix coûtant à un opérateur public dans le secteur du logement.

Des pistes nouvelles émergent néanmoins et sont à analyser avec attention. On sent poindre des volontés réelles (émanant d'acteurs du secteur immobilier⁷) de collaborer avec les opérateurs publics en vue de la création de logements ; il faut les rencontrer ! Sont en tous cas prêts à mobiliser des fonds pour l'immobilier résidentiel à caractère social (ou à mettre en œuvre de nouveaux véhicules financiers avec la même finalité) des investisseurs institutionnels (fonds de pension et compagnies d'assurance – plus de 80 milliards EUR en Belgique), des sociétés immobilières réglementées (SIR) ainsi que des fonds spécialisés (tels que Belgian Land ou Inclusio). Si certains de ces acteurs souhaitent une rotation rapide de leur parc immobilier (et privilégient dès lors la vente des biens construits, d'autres – tels des fonds de pension – sont intéressés de maintenir leur investissement immobilier en propriété. Ils cherchent alors à travailler en collaboration avec des organismes à finalité sociale en vue de prendre en charge la relation locative et les risques y afférents.

À cet égard, l'expertise régionale publique serait sans doute la bienvenue, laquelle pourrait prendre la forme d'une cellule transversale multidisciplinaire, chargée de suivre et d'aider au montage de projets. En matière de partenariat public-privé, d'autres pays ou régions ont déjà montré l'exemple ; on songe ici au *Kenniscentrum* en Flandre ou encore à la Mission d'appui aux PPP en France.

De manière très concrète, l'accélération de la production (en collaboration avec des acteurs privés) de logements destinés aux ménages à revenus modestes nécessiterait sans doute l'extension de la définition du « logement

⁷ Table-ronde « Financements alternatifs du logement en Wallonie » du 13 décembre 2013 à Louvain-La-Neuve.

social» (et l'octroi du taux de TVA réduit de 6 %) au secteur privé érigeant ce type de bien.

Au-delà de ces changements, de nouvelles rencontres avec l'ensemble des parties prenantes permettraient d'explorer des terrains encore peu défrichés, comme le *crowdfunding* dans le secteur immobilier; on entend par là le financement participatif et la recherche d'investisseurs prêts à se lancer dans un projet immobilier spécifique.

B. Diversifier les méthodes et les types de logement

L'aspiration à un parcours résidentiel perçu comme ascendant allant de la location (temporaire) à la propriété (de longue durée) d'un bien de qualité n'est probablement plus partagée par l'ensemble des ménages wallons. Face à la diversité des trajets résidentiels actuels mais aussi à l'absence de perspective positive à cet égard, des nouvelles mesures politiques s'imposent en vue de répondre aux attentes.

Quelques exemples et statistiques illustrent ces enjeux nouveaux.

Ainsi, près de la moitié des locataires dans le parc des logements sociaux wallons est âgée de plus de 60 ans. Ces ménages ont pour la plupart bénéficié pendant longtemps d'un logement public composé de trois ou quatre chambres. Leurs besoins ont évolué au fil de l'existence mais leur logement est resté inchangé, n'étant pas modulable en fonction de ces étapes de vie. À l'heure actuelle, ces habitations ne correspondent plus nécessairement aux besoins des ménages qui les occupent, alors que de nombreuses familles sont en attente d'un logement public de grande taille. Quelle permutation possible dès lors pour ces ménages?

Parallèlement, de nombreux couples sont éphémères et constituent des familles à géométrie variable, avec des enfants en garde alternée, des jeunes qui partent et qui reviennent, des ascendants que l'on voudrait accueillir en fin de vie, etc. Il leur est souvent difficile dès lors de trouver le logement correspondant à leurs besoins du moment. Ce constat est valable également pour des familles au parcours moins chahuté. Comment proposer à ces familles des formules davantage évolutives?

Le parc public en Wallonie est composé à 85 % de logements de trois chambres; or, dans la population wallonne, 40 % des ménages ne comptent qu'une personne... Comment, partant, favoriser une meilleure adéquation entre offre et demande (de logements), particulièrement dans le secteur public?

Le taux de propriétaires en Wallonie a approché les 70 % à la fin du siècle dernier. Il connaît un léger reflux aujourd'hui. Et mécaniquement, la proportion de propriétaires n'augmentant plus, de nouvelles catégories de demande se font jour.

Ces quelques questions et constats doivent orienter la politique du logement vers une corrélation accrue entre le type de logement proposé et les

caractéristiques du ménage, vers une plus grande flexibilité dans les conditions d'occupation d'un logement public, vers une intensification de la modularité des logements publics construits...

Ainsi, la mise sur le marché de *petits* logements doit être encouragée, au bénéfice de personnes vivant seules et désireuses de limiter leur budget lié à l'habitat. Dans ce cadre, il n'est pas acceptable que de nombreuses communes empêchent par de multiples subterfuges la création ou le maintien de petits logements sur leur territoire. Bien que la lutte contre les marchands de sommeil revête une importance cruciale, il est faux de considérer que derrière toute production de petit logement se cache un propriétaire malhonnête.

Pareillement, la colocation doit être soutenue, dans le parc public comme privé. La situation économique précaire d'une majorité de familles monoparentales (entre autres) requiert en effet de faciliter la cohabitation de plusieurs ménages; si ce regroupement satisfait à des besoins économiques en priorité, il répond aussi parfois à des fins sociales, en vue de lutter contre « l'épidémie de solitude vis-à-vis de laquelle il faut redévelopper des projets collectifs solidaires »⁸. Précisément, les appels à projet « Habitat durable » lancés en 2010 et 2011 par la Région wallonne doivent être évalués aujourd'hui, aux fins de soutenir l'émergence de nouvelles pratiques favorables à cette indispensable solidarité.

L'accès à la propriété par le biais de prêts sociaux hypothécaires représente également un moyen de renforcer l'offre de logements à caractère social. À une époque où les banques privées réduisent sans cesse leur prise de risque, des acteurs publics ou coopératifs tels le Fonds du logement ou la Société wallonne du crédit social doivent voir leurs moyens renforcés afin d'aider les plus modestes à devenir propriétaires eux aussi.

C. Développer la transdisciplinarité

La politique de l'habitat est éminemment sociale. Bénéficier d'un logement public tout au long de sa vie, d'un prêt hypothécaire social sur 30 ans ou d'un chèque habitat pendant 20 ans... assurent en effet au ménage une aide d'une ampleur sans doute inégalée dans d'autres politiques publiques (à l'exception du régime de sécurité sociale). Cependant, à la différence de ce dernier secteur, la politique du logement n'est pas cogérée avec les représentants des habitants wallons. Le principe même d'une telle représentation est d'ailleurs embryonnaire puisque le Rassemblement wallon pour le droit à l'habitat (RWDH) n'a pas encore fêté son premier anniversaire. Certes, de nombreux acteurs (tels que des associations de défense des locataires à l'ancrage relativement local, le Syndicat national des propriétaires ou encore la Fédération des comités consultatifs des locataires et des propriétaires)

⁸ Intervention de Rob Hopkins au Congrès international du développement durable à Bruxelles, 20-22 mai 2015.

défendent déjà, dans le secteur du logement, les intérêts des locataires comme des propriétaires, mais aucun lieu de concertation globale de la politique du logement n'existait jusqu'il y a peu. Certes encore, le Conseil supérieur du logement agrège l'ensemble des acteurs dans le cadre d'une mission d'avis, mais la réforme en cours de la fonction consultative en général ne devrait pas élargir le rôle donné aux représentants des habitants.

Et pourtant, une plus forte participation de la société civile assurerait certainement une congruence plus fine des politiques menées par rapport aux besoins de terrain ainsi qu'une plus grande adhésion des acteurs. Combiner l'expertise des scientifiques (le Centre d'études en habitat durable par exemple) avec les apports des acteurs sociaux – et des citoyens – représente un formidable défi pour le pouvoir politique, dans l'objectif avoué de répondre adéquatement aux attentes (justifiées) de la population wallonne en matière de logement.

L'action des communes en matière de production de logements à caractère social. État des lieux, bilan et perspectives

Olivier EVRARD

Conseiller à l'Association de la Ville et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale

Introduction

Avec près de 9.000 unités disponibles, les communes et les CPAS contribuent pour une large part à l'offre de logements publics.

La production et la gestion locative de logements moyens ou à caractère social s'inscrivent dans le cadre d'une politique communale plus large en matière d'aménagement du territoire: la construction et la réhabilitation d'unités d'habitation adaptées à différents publics, la lutte contre l'insalubrité et l'inoccupation, ainsi que les politiques de prévention et la création d'équipements d'intérêt collectifs qui en constituent les compléments indispensables pour développer et revitaliser les quartiers.

À l'image de la diversité des acteurs et des méthodes au niveau régional, chaque commune ou CPAS connaît ses propres spécificités, mais les différentes approches – qui se veulent adaptées à la réalité du terrain – participent à la réalisation d'un objectif commun.

La réglementation applicable s'est étoffée au fil des années, tantôt par une extension des politiques de subventionnement, tantôt par un encadrement de l'autonomie communale, mais toujours dans le sens d'une collaboration accrue entre les différents niveaux de pouvoirs. Cette évolution a eu pour effet de renforcer l'offre locative locale et l'encadrement des loyers.

Dans les lignes qui suivent, nous nous attacherons à présenter un état des lieux de la situation actuelle et un aperçu des différents moyens qui ont permis de faire des pouvoirs locaux des acteurs incontournables dans le secteur du logement.

I. Articulation des politiques locale et régionale en matière de logement : vers une logique de coopération – Contexte général

La déclaration de politique régionale 2014-2019 affiche l'objectif d'améliorer la gouvernance dans le secteur en développant une logique de collaboration et de partenariat entre acteurs. Pour ce faire, le Gouvernement entend amplifier, diversifier et mieux répartir spatialement les interventions publiques afin de permettre la concrétisation à l'horizon 2020 de l'objectif d'avoir dans chaque commune 15 % de logements de qualité de gestion publique à finalité sociale.

L'enjeu n'est pas neuf.

Dans l'accord de Gouvernement de la législature précédente, déjà, on pouvait lire que «le Gouvernement fixera une norme à atteindre dans les dix années à venir de 15 % de logements de qualité à gestion publique et à finalité sociale sur le territoire de toutes les communes».

Rappelons également que «l'augmentation du parc locatif à vocation sociale» ainsi que «le développement et la coordination des politiques communales en matière de logement» font partie des douze priorités du plan régional de développement (PRD)¹.

Les discussions parlementaires relatives au budget de l'exercice 2015 ont permis de préciser les intentions du Gouvernement².

Premièrement, c'est confirmé, une Alliance Habitat est lancée. Elle représente un investissement de 1,2 milliard EUR et vise la création de 6.500 logements, avec la SLRB et le Fonds du logement comme principaux acteurs. Les communes ne sont pas oubliées puisque 600 logements seront produits via les contrats de quartiers durables³. C'est un challenge au regard de l'expérience du plan logement 2004-2009 : en dix ans, 1.400 logements ont été livrés sur les 5.000 prévus, les autres étant «à différents stades d'avancement»⁴. Si l'essentiel des logements produits dans ce cadre sont l'œuvre de la SLRB ou du

¹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 septembre 2002 arrêtant le Plan régional de développement, *M.B.*, 15 octobre 2002, priorité n° 3.

² Projet d'ordonnance contenant le budget des voies et moyens de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2015, «Rapport relatif à la mission 25», annexe 2, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., sess. 2014-2015, n° A-50/3; «Mission 25, politique du logement», *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., sess. 2013-2014, n° A-462/1, p. 76.

³ En raison d'économies à réaliser en 2016, le Gouvernement a toutefois prévu un étalement des crédits budgétaires; il n'y aura donc pas de subvention avant 2017. Cf. Réponse du ministre-président M. R. Vervoort à une question orale de M^{me} E. Huytebroeck concernant «la mise en place de contrats de rénovation urbaine», Commission de développement territorial, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., sess. 2015-2016, pp. 31 à 34.

⁴ D'après les déclarations de M^{me} la ministre C. Fremault au Parlement. Projet d'ordonnance contenant le budget des voies et moyens de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2015, «Rapport relatif à la mission 25», annexe 2, *op. cit.*, p. 30.

Fonds du logement, les communes y apportent une contribution notable au travers de la mise à disposition de terrains pour y construire des logements sociaux ou moyens.

Deuxièmement, un nouveau Conseil de coordination sera mis sur pied. Il rassemblera l'ensemble des opérateurs publics concernés par la politique du logement avec comme intention annoncée «le renforcement des synergies, faciliter la mise en œuvre de projets communs mixtes en lien avec l'habitat, en particulier ceux relatifs à la production de logements». Il ne devrait toutefois pas se substituer aux organes de décision.

II. Aperçu de la situation actuelle

La notion de «logement à caractère social» peut paraître floue et il convient avant tout de se mettre d'accord sur les termes.

On observe une évolution du concept, au gré des nombreuses discussions auxquelles il a donné lieu au Parlement bruxellois⁵.

Aujourd'hui, il se résume à l'«emprise publique sur le parc de logement» qui comprend l'ensemble des initiatives publiques (SLRB, AIS, pouvoirs locaux, aide locative du Fonds du logement) à l'exception toutefois de Citydev et des prêts du Fonds du logement⁶.

Le tableau reproduit ci-dessous reprend le pourcentage de logements à caractère social par commune, avec notamment une ventilation des logements des régies foncières communales et des CPAS⁷.

Il montre en un coup d'œil que tous les opérateurs immobiliers publics œuvrent, chacun avec les moyens dont il dispose, à la poursuite d'un objectif commun.

⁵ «L'objectif de 15% de logements de qualité de gestion publique à finalité sociale», question n° 13 de M. Emmanuel De Bock du 5 août 2010, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., *Bull. Q. et R.*, 15 novembre 2010, n° 12, pp. 199 et s.; «Objectif gouvernemental d'atteindre 15% de logements sociaux par commune», question n° 121 de M. Didier Gosuin du 19 juillet 2010, *op. cit.*, pp. 183 et s. Cf. aussi: Interpellation de M. Vincent De Wolf concernant «le lien possible entre une partie de la dotation régionale des communes et l'objectif de 15 pour cent de logements publics», Commission du logement du 26 octobre 2010, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., C.R.I., COM(2010-2011), n° 2, pp. 62 et s.; Interpellation de M. Vincent De Wolf et interpellation jointe de M^{me} Anne Dirix concernant «le mécanisme de contractualisation avec les communes afin d'atteindre l'objectif de 15% de logements publics à finalité sociale», Commission du logement du 10 décembre 2009, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., C.R.I., COM(2009-2010), n° 20, pp. 29 et s.; Interpellation de M. Vincent De Wolf concernant «l'éventuelle mise en œuvre d'une politique d'encadrement des loyers», Commission du logement du 17 novembre 2009, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., C.R.I., COM(2009-2010), n° 10, pp. 24 et s.

⁶ On est donc loin d'une analyse fine du caractère social des logements publics en question. Voy. à ce sujet W. VAN MIEGHEM, «L'objectif fixé par la Région bruxelloise: accessible ou illusoire?», *Art. 23*, février 2010, n° 38, pp. 6 à 11.

⁷ Source: annexe 4 du contrat de gestion 2015-2020 entre la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 23 septembre 2015.

Estimation 2014									
Commune	Parc de logements total 1 ^{er} janvier 2014	Parc logements sociaux	Parc communal	Parc CPAS	Parc des autres opérateurs locaux	Parc AIS	Parc Aide locative (Fonds du logement)	Total logements encadrés (sans prêts FDL et SDRB)	% logements encadrés (sans FDL et SDRB)
Anderlecht	50143	5044	326	0	0	323	199	5.892	11,75 %
Auderghem	15099	888	91	4	0	36	0	1.019	6,75 %
Berchem	9802	806	28	0	0	34	67	935	9,54 %
Bruxelles	81.779	7.830	3.204	2.100	492	609	287	14.522	17,76 %
Etterbeek	24318	1454	242	4	0	186	28	1.914	7,87 %
Evere	16754	2208	118		0	169	13	2.508	14,97 %
Forest	24990	1302	23	10	0	222	102	1.659	6,64 %
Ganshoren	11150	1338	4	0	0	56	1	1.399	12,55 %
Ixelles	48798	1640	434	50	0	172	93	2.389	4,90 %
Jette	21689	1383	77	10	0	183	83	1.736	8,00 %
Koekelberg	8890	520	52	0	0	59	14	645	7,26 %
Molenbeek	37789	3498	293	26	0	449	247	4.513	11,94 %
Saint-Gilles	25814	1123	842	45	0	248	136	2.394	9,27 %
Saint-Josse	12219	818	254	15	0	117	67	1.271	10,40 %
Schaerbeek	56890	2282	265	23	0	498	254	3.322	5,84 %
Uccle	37590	1686	118	20	0	112	24	1.960	5,21 %
W-Boitsfort	11588	2093	115	60	0	25	0	2.293	19,79 %
Woluwe St L	26401	2671	45	0	0	137	43	2.896	10,97 %
Woluwe St P	18737	911	39	5	0	93	4	1.052	5,61 %
RÉGION	540.440	39.495	6.570	2.372	492	3.728	1.662	54.319	10,05 %

On constate d'importantes disparités. Elles tiennent à l'histoire politique de chaque commune, au taux d'urbanisation, à la densité de la population, à la proportion de foncier disponible, au prix de l'immobilier, à la présence ou non de périmètres éligibles pour le subventionnement d'opérations de rénovation urbaine.

Il convient de tenir compte de ces contraintes pour évaluer le potentiel d'évolution des différents territoires communaux.

III. Le subventionnement

A. Mise en contexte

On estime que la moitié environ du parc locatif communal est le fruit des différents programmes de rénovation urbaine partiellement subventionnés par la Région et, dans une moindre mesure, par l'État fédéral.

Le développement des politiques de subventionnement a entraîné deux conséquences importantes sur les politiques communales.

D'une part, dans le contexte législatif actuel, les communes ne sont pas encouragées à jouer un rôle en matière de logement acquisitif, en promouvant l'accès à la propriété à des ménages à bas revenus. En revanche, est favorisée la mise en location des habitations construites ou rénovées dans le cadre de ces programmes. On distingue deux raisons à cela. Un verrou tout d'abord : la limitation des possibilités de revendre les logements subventionnés, avec des sanctions à la clé⁸. Et depuis peu, un effet cliquet : l'interdiction de diminuer le nombre de mètres carrés du parc locatif communal, subventionné ou non⁹.

D'autre part, ces réglementations visent à garantir un encadrement des loyers, en subordonnant le financement à la mise en location des unités produites moyennant le respect de conditions d'accès et de gestion. Pour les habitations construites sur fonds propres, en revanche, les conditions d'accès

⁸ Arrêté du 4 février 1999 relatif à la vente par les communes et les centres publics d'aide sociale de certains immeubles, *M.B.*, 21 avril 1999; arrêté du 12 février 1998 organique de la rénovation ou de la démolition suivie de la reconstruction d'immeubles par les communes et les CPAS (art. 6, al. 3, 4^e, et art. 15), *M.B.*, 27 mars 1998; arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2010 portant exécution de l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine (art. 36), *M.B.*, 1^{er} février 2010.

⁹ Art. 33 du Code bruxellois du logement, inséré par l'ordonnance du 11 juillet 2013, *M.B.*, 18 juillet 2013, *err. M.B.*, 26 juillet 2013. Cela étant, l'article 33 du Code n'interdit pas de compenser la vente de logements par l'acquisition ou la construction d'un nombre de mètres carrés équivalent. L'article 7 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2014 relatif aux règles applicables aux logements mis en location par des opérateurs immobiliers publics et par les agences immobilières sociales (*M.B.*, 30 juillet 2014) précise, à ce propos, que la compensation doit intervenir « dans l'année ». D'après le texte du Code du logement, l'inventaire annuel doit être transmis avant le 1^{er} juillet. Il comprend la liste des logements arrêtée au 31 décembre de l'année précédente.

et de calcul de loyers sont fixées librement par l'opérateur local, dans son règlement d'attribution¹⁰.

B. La rénovation urbaine

1. Généralités

Les programmes de revitalisation ont durablement marqué les quartiers les plus anciens de la capitale. Au total, on dénombre 27 bénéficiaires de ces programmes, communes et CPAS confondus¹¹. Si les subventions régionales sont substantielles à cet effet, le budget communal a également été mis à contribution pour cofinancer de nombreux projets.

Dans sa déclaration de politique régionale, le Gouvernement a déjà annoncé les grandes lignes de ses projets de réforme. L'objectif est ambitieux: il s'agit d'assurer une plus grande cohérence entre les différents outils de revitalisation urbaine. Pour y parvenir, le Gouvernement souhaite regrouper dans une seule ordonnance les contrats de quartiers durables, la politique de la Ville ainsi que les immeubles isolés et les immeubles à l'abandon, tout en y ajoutant un nouveau type de programme: les contrats de rénovation urbaine.

Une fois cette réforme mise en œuvre, on devrait dénombrer deux types de programmes de revitalisation urbaine. D'une part, les opérations menées à l'échelle d'un quartier et à l'initiative d'une commune dans le cadre des «contrats de quartiers durables». D'autre part, les opérations menées sur les territoires de plusieurs communes, à l'initiative de la Région ou des communes concernées, dans le cadre des nouveaux «contrats de rénovation urbaine» (CRU)¹².

Par ailleurs, La zone éligible pour les périmètres des contrats de quartiers durables et les nouveaux contrats de rénovation urbaine sera redéfinie; une zone de rénovation urbaine (ZRU) sera créée à cet effet¹³.

¹⁰ Sur cette question, voy. O. EVRARD, «L'attribution des logements publics non sociaux – vers plus de transparence et d'uniformité», in N. BERNARD et A. MAHOUX (dir.), *Le nouveau Code bruxellois du logement en débat(s)*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 189 à 200.

¹¹ Interpellation de M. A. Maron concernant «les conditions de mise en location par les communes et CPAS des logements dont l'achat et la rénovation ont été subventionnés par les politiques de rénovation urbaine, ainsi que le contrôle exercé par l'administration régionale et les sanctions», *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., C.R.I., COM, Commission logement, 21 janvier 2014, n° 35, pp. 6 à 15.

¹² Question orale de M^{me} E. Huytebroeck concernant «la mise en place de contrats de rénovation urbaine», Commission de développement territorial, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., sess. 2015-2016, pp. 31 à 34.

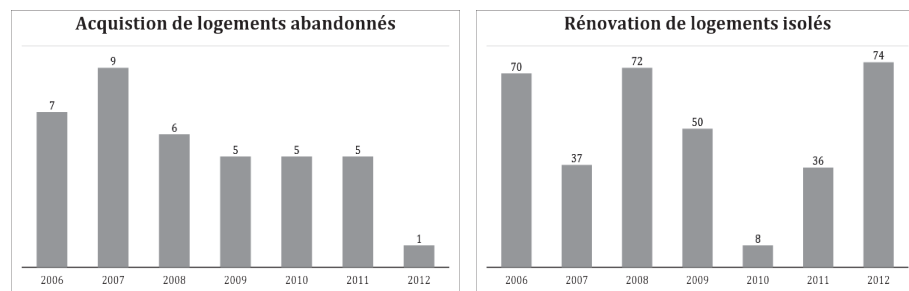
¹³ Actuellement, par application de l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine, *M.B.*, 3 février 2002, seuls les périmètres inscrits en «zone de revitalisation urbaine» au Plan régional de développement (PRD) sont éligibles aux contrats de quartier (art. 1, 1° et 15°). On entend par «zone de revitalisation urbaine» le périmètre visé à l'article 17, deuxième alinéa, 3°, du CoBAT, à savoir les zones d'intervention prioritaires. En clair, il s'agit de l'espace de développement renforcé du logement et de la rénovation (EDRLR) tel que déterminé dans le PRD. Le projet de Plan

2. Les immeubles isolés et les immeubles à l'abandon

Organisées à l'origine par une réglementation nationale, ces deux subventions relatives à l'acquisition et à la rénovation d'immeubles à réhabiliter relèvent aujourd'hui de la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale. Les opérations visées sont partiellement financées par la Région : à hauteur de 90% pour l'acquisition et à hauteur de 60% pour la rénovation. Malgré leurs limites¹⁴, elles ont généré un nombre considérable de logements publics à caractère social¹⁵.

Suite à l'apparition des contrats de quartier, ces subventions sont réservées aux projets à réaliser en dehors des programmations d'ensembles.

Les tableaux repris ci-dessous offrent un aperçu des rénovations qui ont bénéficié de ces subsides¹⁶.



3. Les contrats de quartier

Les contrats de quartier ont permis la production de 1.663 logements entre 1992 et 2014. Et ce n'est pas tout, puisque l'action n° 5 du premier volet de l'Alliance Habitat décidée en 2013 vise la production de quelques 600 logements supplémentaires dans le cadre des contrats de quartiers durables.

régional de développement durable (PRDD) prévoit une nouvelle zone qui remplacera l'EDRLR : la zone de rénovation urbaine (ZRU). Cette zone a été redéfinie selon des critères socio-économiques (taux de chômage, revenus...).

¹⁴ Subventionnement des communes et CPAS dans le cadre de l'acquisition d'immeubles abandonnés et de la rénovation d'immeubles insalubres, *Rapport de la Cour des comptes transmis au Parlement de la région de Bruxelles-Capitale*, novembre 2014.

¹⁵ Pour les conditions légales de mise en location, voy. l'arrêté de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 février 1998 organique de la rénovation ou de la démolition suivie de la reconstruction d'immeubles par les communes et les CPAS, (art. 6, al. 3), *M.B.*, 27 mars 1998 et l'arrêté de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1990 relatif à l'acquisition par les communes d'immeubles abandonnés, *M.B.*, 27 septembre 1990.

¹⁶ Source : Cour des comptes.

Ils bénéficient de subventions complémentaires, notamment des accords de coopération Beliris et les opérations «leviers» ou associées, notamment celles qui sont menées en collaboration avec Citydev/SDRB¹⁷.

La Région de Bruxelles-Capitale a initié ces politiques à la suite de l'adoption de l'ordonnance du 7 octobre 1993 relative à la revitalisation des quartiers¹⁸. Celle-ci allait plus loin que l'arrêté royal du 28 mars 1977 organique de la rénovation d'îlots dans la Région bruxelloise, qu'elle a abrogé.

Loin de se limiter à la rénovation de biens immobiliers le plus souvent affectés à l'habitat, le législateur bruxellois a mis en place un outil intégré qui concerne notamment l'espace public et les équipements. Il a également opéré un recentrage vers les quartiers défavorisés et un élargissement des périmètres d'intervention (de l'îlot vers le quartier).

Pour être complet, rappelons également que le Gouvernement avait développé en 1998 un outil complémentaire aux contrats de quartier, appelé les «contrats d'initiative». Cinq projets avaient alors été déterminés¹⁹.

Les politiques de revitalisation urbaine poursuivent notamment un objectif social, c'est pourquoi les logements subventionnés sont encadrés.

Ainsi, les logements assimilés à du logement social et les logements conventionnés sont-ils soumis à des obligations spécifiques en termes de plafonds de revenus et de calcul du loyer²⁰. En outre, l'opérateur concerné est tenu d'accorder une priorité d'accès aux logements réhabilités ou reconstruits aux personnes qui les occupaient avant la réalisation des travaux.

Concernant les contrats de rénovation urbaine (CRU) évoqués plus haut, le Gouvernement a approuvé cinq zones d'études pour des programmes qui seront lancés sous la présente législature, moyennant un budget de 110 millions EUR :

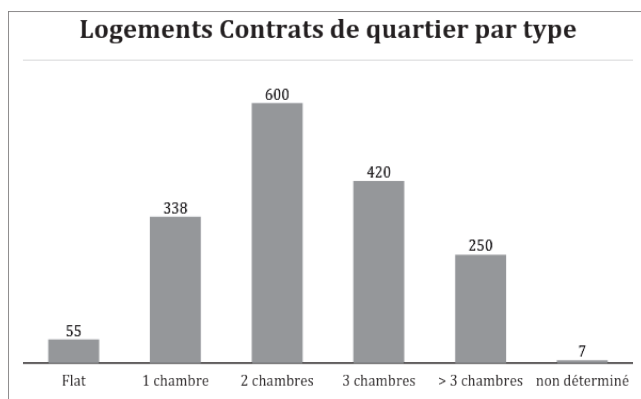
- Bruxelles-Ville / Molenbeek-Saint-Jean: avenue du Port – Citroën – allée verte – Tour et Taxis;
- Schaerbeek / Saint-Josse-ten-Noode: Gare de Bruxelles Nord – rue de Brabant – boulevard Saint Lazare;
- Molenbeek / Anderlecht: Beekkant – Gare de l'Ouest – chaussée de Ninove – Brel;
- Forest / Saint-Gilles: avenue du Roi;
- Bruxelles-Ville / Anderlecht / Molenbeek: projet Ro-Ro.

¹⁷ Question n° 68 de M. Kanfaoui concernant le «nombre de logements construits ou à construire dans le cadre des contrats de quartiers durables», *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., sess. 2014-2015, *Bull. Q. et R.*, 9 février 2015, n° 6, pp. 55 et 56.

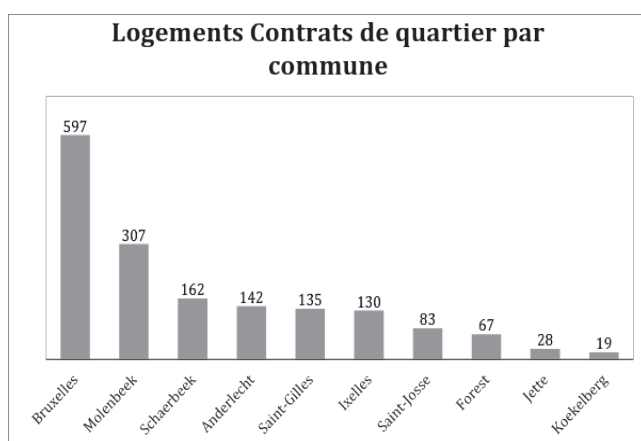
¹⁸ Aujourd'hui remplacée par l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine, *M.B.*, 3 février 2002.

¹⁹ P. ZIMMER, *La politique de l'habitat de la Région de Bruxelles-capitale*, CRISP, 2002, n°s 1746-1747, p. 53.

²⁰ Cf. art. 16 de l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine; ainsi que les articles 34 et 35 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mai 2010 portant exécution de l'ordonnance du 28 janvier 2010 organique de la revitalisation urbaine.



Situation en 2014 – Source: sprb Bruxelles Développement Urbain



Situation en 2014 – Source: sprb Bruxelles Développement Urbain

C. L'allocation-loyer

L'allocation-loyer est une intervention régionale qui couvre la différence entre le loyer demandé par la commune, le CPAS ou le titulaire du droit de gestion publique et le tiers des revenus mensuels du ménage (augmentés le cas échéant du tiers des allocations familiales). Elle ne peut cependant être supérieure à 220 EUR par mois et est refusée si elle est inférieure à 15 EUR (chiffres de 2013). Elle poursuit un but précis: l'encadrement des loyers grâce à une intervention financière de la Région dans ceux-ci.

Remplaçant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale initial du 6 mars 2008, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-

Capitale du 21 juin 2012 a étendu son champ d'application aux logements mis en location par les CPAS ainsi qu'aux logements produits dans le cadre des contrats de quartier²¹.

Cependant, l'allocation-loyer demeure exclue pour les autres logements qui ont fait l'objet d'une aide publique impliquant une barémisation des loyers. La question reste ouverte pour les logements communaux pris en gestion par une AIS.

L'allocation n'est octroyée que pour autant que le loyer soit inférieur à un plafond fixé par l'arrêté, en fonction du type de logement (et qui correspond aux conditions des agences immobilières sociales). Avec pour conséquence que les logements des communes et des CPAS ne sont pas tous éligibles. Cette situation crée un problème d'équité pour les locataires qui satisfont aux conditions de revenus (calquées sur la réglementation relative aux logements sociaux) et qui ne sont pas traités de la même façon en fonction du montant du loyer, sur lequel ils n'ont aucune prise. À défaut d'une modification de la réglementation, le système se révèle inopérant pour nombre de locataires.

Il est à noter que l'allocation de relogement est, quant à elle, calculée sur la base du loyer maximum, même lorsque le loyer réel est supérieur à ce plafond²².

En 2012, 111 ménages bénéficiaient de l'allocation-loyer, pour un montant total annuel dépassant 95.000 EUR.

À cette même époque, les communes participantes étaient les suivantes: Bruxelles-Ville, Schaerbeek, Etterbeek, Evere, Saint-Josse-ten-Noode, Saint-Gilles (demandes d'accord de principe introduites à partir de 2012) et Anderlecht (demandes de remboursement uniquement introduites en 2008)²³.

Pour leur part, les logements gérés par la commune de Molenbeek ne donnent pas lieu à l'allocation-loyer car la faiblesse des tarifs locatifs pratiqués font que le locataire ne consacre généralement pas plus d'un tiers de son revenu mensuel à son loyer.

²¹ Voy. « Proposition de résolution visant à étendre l'allocation-loyer aux contrats de quartier », Rapport, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., sess. 2010/2011, n° A-155/1.

²² Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2013 instituant une allocation de relogement, *M.B.*, 23 novembre 2013.

²³ Question n° 362 de M^{me} Mahinur Ozdemir du 20 avril 2012, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., *Bull. Q et R*, 15 septembre 2012, n° 32, pp. 141 à 145.

Pourcentage de logements communaux éligibles (chiffres en 2013)

Type de logement	Plafond d'admission (loyer maximum)	Pourcentage de logements communaux sous le plafond d'admission
Studio	401,15 EUR	56 %
Appartement 1 chambre	465,82 EUR	54 %
Appartement 2 chambres	537,56 EUR	35 %
Appartement 3/ Maison 2 chambres	653,76 EUR	44 %
Appartement 4/ Maison 3 chambres	770,97 EUR	63 %
Appartement 5+/ Maison 4+ chambres	965,99 EUR	88 %

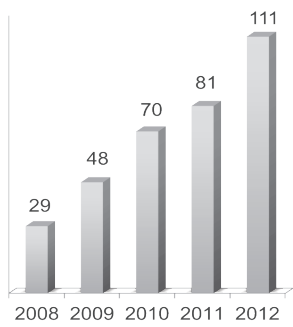
Source: sprb Bruxelles Développement Urbain.

Communes participantes

Année	Communes	CPAS
2008	3	
2009	5	
2010	5	
2011	4	
2012	6	0
2013	6	0

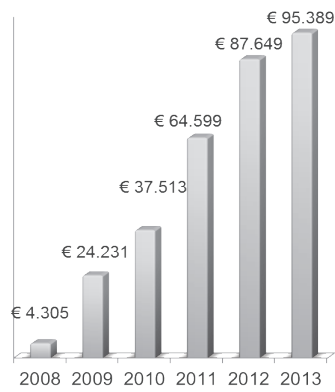
Source: sprb Bruxelles Développement Urbain.

Nombre de dossiers



Source: sprb Bruxelles Développement Urbain.

Crédits liquidés



2013: données partielles.
Source: sprb Bruxelles Développement Urbain.

Intervention par ménage

Année	Bénéficiaires	Montant	Moyenne
2008	29	4.305 EUR	148 EUR
2009	48	24.231 EUR	505 EUR
2010	70	37.512 EUR	536 EUR
2011	81	64.599 EUR	798 EUR
2012	111	87.649 EUR	790 EUR
2013*		95.389 EUR	1.343 EUR

* Données partielles. Source: sprb Bruxelles Développement Urbain.

IV. Collaboration avec les autres organismes immobiliers publics

A. La collaboration avec les agences immobilières sociales

De nombreuses communes et CPAS mettent des logements à disposition d'une agence immobilière sociale et déterminent les modalités d'attribution à un public défini conjointement avec celle-ci²⁴.

Pour ce faire, l'ensemble des apports en logements pour lesquels les communes et les CPAS sont – en tout ou en partie – propriétaires ou titulaires de droits réels ne peut excéder vingt logements par agence immobilière sociale si celle-ci gère moins de cent logements et 20 % de son parc de logements si celle-ci gère plus de cent logements.

Selon les chiffres arrêtés au 30 septembre 2014 par la FEDAIS (Fédération des agences immobilières sociales), 7,6 % du parc géré par les AIS sont des logements qui appartiennent aux collectivités locales, soit 280 biens environ.

B. La collaboration avec la SLRB

Sur avis de la SLRB, les SISP peuvent prévoir des attributions prioritaires en partenariat avec les CPAS. Celles-ci portent au maximum sur 10 % des logements disponibles à la location²⁵.

À l'heure actuelle, cinq SISP ont conclu ce type de convention²⁶ avec les CPAS: le Foyer anderlechtois, les Habitations et logements sociaux d'Auderghem, le Logement molenbeekois, la Société ucloise du logement et les Habitations sociales de Woluwe-Saint-Lambert²⁷.

²⁴ L'article 124, § 1^{er}, 3^o, du Code bruxellois du logement et l'article 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 février 2008 organisant les agences immobilières sociales déterminent dans quelles conditions les communes et les CPAS peuvent mettre des logements à disposition d'une AIS, *M.B.*, 28 mars 2008.

²⁵ Art. 13 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société du logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public.

²⁶ Celles-ci sont renouvelables annuellement.

²⁷ «Débat relatif à l'intégration de la problématique du genre dans la politique de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune», Rapport, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., sess. 2014-2015, n° A-110/2, pp. 5 et 6.

V. Focus sur quelques expériences communales volontaristes et innovantes

A. Les plans logements de la Ville de Bruxelles

À la tête du plus grand patrimoine résidentiel communal de la Région, la Ville de Bruxelles poursuit une politique volontariste en ce qui concerne la production de logements publics.

Le « plan logement » de la mandature actuelle a pour ambition de réaliser 842 nouveaux logements, dont 663 seront portés par la Régie foncière.

La plupart de ceux-ci sont des logements moyens sans plafond de revenus, tandis que d'autres, subsidiés dans le cadre de contrats de quartier, seront assimilés à du logement social.

Le plan s'inscrit dans la continuité du « plan 1000 logements » mené avec succès lors des années précédentes. Celui-ci a permis de créer des logements moyens mais également des logements à caractère social (239 unités construites dans le cadre des contrats de quartier et 45 logements issus des charges d'urbanisme).

Au total, en 12 ans, la Ville de Bruxelles aura – au terme de ce second volet – fait sortir de terre 1.895 unités de logement (1.053 + 842).

Par ailleurs, la Ville de Bruxelles participe activement à différents dispositifs. Quelques 1.050 appartements sont éligibles à l'allocation-loyer, tandis que la Ville a cédé gracieusement cinq terrains à la Région bruxelloise pour y construire des logements sociaux. En outre, la Ville a consenti à différents opérateurs (SISP, AIS, unions de locataires) des baux emphytéotiques portant sur une trentaine d'immeubles, dans le but de favoriser la création de logements à caractère social.

B. Le droit de superficie – une aide à l'acquisition d'un logement à Etterbeek

La commune d'Etterbeek a mis sur pied, depuis 2007, une forme innovante d'aide à l'acquisition d'un logement pour des candidats qui répondent à certaines conditions de revenus. Celle-ci préfigure en quelque sorte, mais dans une forme moins achevée, le *community land trust*.

Les appartements sont « vendus » par la Régie foncière sous le régime du droit de superficie. Pourtant, il ne s'agit pas, à proprement parler, d'une vente. En réalité, le droit de superficie permet de séparer la propriété du dessous (le terrain, qui reste propriété du tréfoncier – ici la commune) de celle du dessus (la construction, propriété du superficiaire – ici l'acquéreur de l'appartement). Mais ce droit de propriété est limité à une durée (renouvelable) de 50 ans. Au terme du contrat, le bâtiment revient dans le giron de la commune.

Par rapport à un bail de location, cette convention présente de nombreux avantages pour le superficiaire, à qui l'on garantit une durée d'occupation de 50 ans. Parmi ceux-ci, on citera pêle-mêle: un prix d'acquisition réduit (le tréfoncier n'achète pas le terrain et n'achète que pour une durée limitée), des droits d'enregistrement réduits (2% au lieu de 12,5% pour une vente classique), corrélativement une durée plus courte pour le remboursement du crédit hypothécaire, des droits de succession très faibles, la possibilité de céder son droit après une période d'occupation personnelle de 10 ans...²⁸.

Jusqu'à présent, seules deux vagues de transaction ont été réalisées (place Saint-Pierre et rue du Préau).

C. Logements réservés à un public cible: les ateliers d'artistes de la commune de Saint-Josse-ten-Noode

Grâce à la Cité Mommen²⁹, la commune de Saint-Josse-ten-Noode réalise, depuis 2006, un projet original qui allie des fins sociales, culturelles et patrimoniales.

Il s'agissait d'un pari audacieux, pour lequel la commune a fondé une régie communale autonome (RCA)³⁰ dans le but de racheter la société commerciale propriétaire des lieux. Elle a mobilisé pour ce faire la totalité du budget qui lui était alloué par la Politique fédérale des Grandes Villes.

Le bâtiment est géré par la Régie communale autonome de Saint-Josse-ten-Noode, à qui la sprl Cité Mommen a consenti une emphytéose.

La Cité accueille une trentaine d'artistes. Elle compte 34 espaces de 28 à 160 m². Il s'agit principalement et majoritairement d'ateliers-logements, d'ateliers au sens strict et d'un espace communautaire géré par les artistes locataires. En outre, deux à trois résidences d'artistes font l'objet de baux de courte durée dans le cadre de projets artistiques spécifiques.

Le règlement d'attribution prévoit des règles adaptées au caractère particulier du projet. Les ateliers-logements sont ainsi octroyés sur la base de l'avis d'une commission artistique. Ils sont réservés aux candidats locataires qui satisfont aux conditions d'accès à un logement géré par une agence immobi-

²⁸ N. BERNARD, «L'emphytéose et la superficie: des pistes de solution à la crise du logement ou "c'est dans les vieilles casseroles"...», *Échos log.*, mars 2010, (1), pp. 1 à 11; V. DEWOLF et N. BERNARD, «Fécondité du droit de superficie en vue de résoudre la crise du logement», *L'information immobilière* (journal de l'Union nationale de la propriété immobilière, France), n° 410, pp. 22 et s.

²⁹ La Cité Mommen est un lieu de création et d'expérimentation artistique actif depuis 1874. Elle a été créée par Félix Mommen, fabricant de matériaux d'art et mécène afin de permettre à des artistes de s'y loger et d'y travailler. Par son affectation et sa valeur patrimoniale, c'est un exemple unique en Belgique.

³⁰ À la différence d'une administration communale, une régie communale autonome est habilitée à exercer des activités à caractère industriel ou commercial. Voy. art. 263bis à 263decies de la Nouvelle loi communale et l'arrêté royal du 10 avril 1995 déterminant les activités industrielles ou commerciales pour lesquelles le conseil communal peut créer une régie communale autonome dotée de la personnalité juridique, *M.B.*, 13 mai 1995.

lière sociale. Au point de vue de l'encadrement des loyers, une ristourne sur le loyer de base théorique est accordée en fonction de la situation sociale des occupants.

D. La socialisation du parc locatif de la commune de Schaerbeek

L'exemple le plus frappant et le plus abouti de synergie développée par les communes avec les sociétés de logement social est sans conteste le projet que réalise actuellement la commune de Schaerbeek.

L'accord de majorité communale prévoit le transfert du parc locatif privé de la commune et du CPAS vers le Foyer schaerbeekois et l'Agence schaerbeekoise immobilière sociale (ASIS)³¹. À terme, le Foyer schaerbeekois devrait gérer environ 2.500 logements et deviendra l'acteur de référence dans ce domaine. Il faut observer que 17 des 25 logements du CPAS de Schaerbeek sont déjà confiés en gestion à l'ASIS.

Ce plan, simple sur le principe, entraînera *de facto* une harmonisation des modalités d'inscription et d'attribution des logements. Il présente l'avantage de réduire le nombre d'opérateurs, de rationaliser la gestion et de simplifier les démarches des candidats locataires. Il emporte en outre, et ce n'est pas négligeable, une socialisation du parc locatif communal.

Conclusion

Depuis plusieurs législatures, déjà, le Gouvernement régional bruxellois s'est fixé comme objectif l'augmentation de l'emprise publique sur le parc de logements, avec une attention particulière au renforcement de l'offre de logements à caractère social.

Il s'agit d'un défi de taille, dont le succès reposera sur la nécessaire collaboration entre les différents opérateurs publics immobiliers. En somme, c'est – comme le suggère très justement le titre de ce colloque – en fédérant les acteurs et en variant les méthodes que l'on pourra tendre vers la concrétisation de cet objectif commun.

Au niveau local, c'est grâce au soutien financier de la Région et au développement d'instruments fonciers que les communes et les CPAS pourront continuer à mener une politique dynamique et à diversifier leur action en la matière.

Si la situation peut paraître contrastée d'une commune à l'autre, la présente contribution a permis de montrer l'apport important fourni par les pouvoirs locaux dans leur ensemble.

³¹ « Plan communal logement 2013-2018 », conseil communal de Schaerbeek du 18 décembre 2013, p. 24.

L'« Engagement logement » (de la Ville de Namur). Un partenariat gagnant

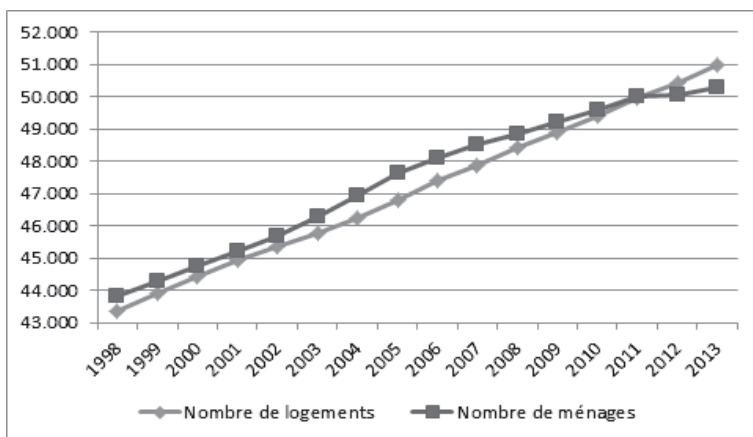
Stéphanie SCAILQUIN

Échevine de la Cohésion sociale, de l'Urbanisme, du Logement
et de l'Égalité des chances à la Ville de Namur

I. Mise en contexte

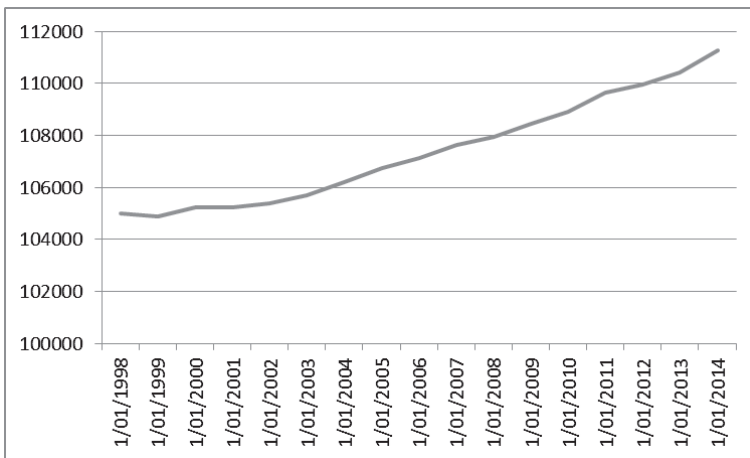
Namur est une ville attractive qui connaît ces dernières années un développement rapide, lié à son rôle administratif de premier plan. Celui-ci est encore renforcé par les différentes réformes de l'État mais aussi par sa dynamique propre (en plein essor) de ville tertiaire abritant hôpitaux, écoles supérieures et commerces.

**Figure 1 : Croissance démographique rapide de Namur.
Chiffre, Ville de Namur 2013.**



La Ville constate donc une croissance démographique rapide; le marché immobilier en est indéniablement dopé. Nombreux dès lors sont les promoteurs et les investisseurs privés qui décident d'investir à Namur pour proposer plus de logements; ce, par l'entremise de la création de nouveaux quartiers, de nouveaux immeubles, par des opérations de rénovation urbaine, des divisions de logements...

**Figure 2: Croissance de la population namuroise.
Un défi démographique. Schéma. Ville de Namur, 2014.**



En assumant son rôle de capitale et en insufflant des dynamiques positives à travers ses différentes politiques, Namur affiche un taux de croissance de population de l'ordre de 0,35 % et échappe à la logique de l'exode urbain caractéristique de la Wallonie. C'est un succès en soi, même s'il faut constater que l'attractivité de la capitale se mesure aussi (et surtout) au développement exponentiel des communes rurales qui l'entourent.

Cependant, Namur se doit d'être et de rester une ville à vivre *pour tous*. En effet, si les investisseurs immobiliers apportent un dynamisme économique et urbanistique à la cité, de plus en plus de ménages rencontrent des difficultés financières face à l'enjeu du logement. Le revenu moyen des Namurois n'est pas particulièrement haut. Comme partout ailleurs, les logements namurois connaissent une hausse de loyer importante; ils sont aussi confrontés à des normes de confort et de sécurité de plus en plus sévères, qui peuvent justifier parfois ces tarifs élevés. Cette inflation s'accroît à Namur du fait de la transformation de nombreux logements en chambres d'étudiants et de la tendance à la colocation. En conséquence, les listes d'attente des sociétés namuroises de logement social atteignent le triste score d'environ 3.000 candidatures.

L'enjeu politique est donc de taille si l'on veut concilier le développement du logement dans une ville qui grandit *et* ne laisser personne sur le bord du chemin.

Le pouvoir régional wallon est attentif à ce que les communes relèvent ce défi. Les règles de l'ancrage obligent ainsi les communes à atteindre un seuil de 10 % de logements publics, au risque de sanctions financières (via une réduction des subventions régionales). Lorsque les promoteurs privés accélèrent la cadence de la production de logement, les villes comme Namur doivent mettre en place des stratégies innovantes pour atteindre leurs objectifs de logement pour tous.

II. Description de l'« Engagement logement »

L'Engagement logement (ci-après « l'Engagement ») est l'une de ces stratégies, reposant sur un véritable partenariat entre le secteur du logement public et les promoteurs privés.

L'Engagement se noue en amont du projet de rénovation, de construction ou de division du logement d'un promoteur. Il consiste en la promesse faite par le promoteur qui sollicite un permis en vue de créer un ou plusieurs logements sur le territoire namurois de confier une partie des futurs biens à l'agence immobilière sociale namuroise; et ce, pour une durée de 3 ou 9 ans. Ces logements seront ainsi loués à des ménages modestes par l'AIS; ils seront comptabilisés par la Région wallonne et viendront ainsi gonfler le taux de logements publics de la Ville.

Les avantages de l'agence immobilière sociale pour le bailleur sont réels; précisément, l'investissement pour le promoteur privé doit rester attractif. Ainsi, on épinglera la garantie de paiement du loyer, la dispense de tout ou partie de l'impôt foncier, l'absence de vide locatif, la rénovation des lieux et, à terme, la récupération d'un bien en bon état. Par ailleurs, les locataires sont suivis par une équipe de professionnels (assistants sociaux, personnel d'entretien...), service qu'un propriétaire isolé ne peut s'offrir. Si le loyer perçu est légèrement inférieur à celui qui prévaut sur le marché classique, l'intéressé s'épargne les tracas habituels des propriétaires bailleurs.

La personne qui souscrit l'Engagement reste évidemment propriétaire de son habitation. Au terme des 3 ou 9 ans de l'Engagement, elle peut, selon ses souhaits, prolonger son contrat avec l'agence immobilière sociale ou injecter son bien dans le marché locatif classique.

Mettre en place ce partenariat avec les promoteurs a nécessité une réflexion approfondie, en amont de la décision du collège communal.

Pour faire face au défi du logement public, d'autres pistes ont évidemment été examinées. Il aurait également été envisageable de faire peser sur les promoteurs, comme déjà tenté en Flandre ou à Bruxelles, une nouvelle

charge d'urbanisme. Bien que l'analyse juridique ne l'exclue pas, cette voie n'a pas été choisie. La volonté politique de dialogue et de partenariat a été préférée à celle de la taxe. En outre, cette charge aurait impliqué que la Ville, avec les budgets perçus, devienne elle-même ensuite promoteur de logement, sans disposer de l'expertise et de l'expérience qui sont celles des partenaires privés. Par ailleurs, encadrée par des règles de procédure et de marché public lourdes, la Ville n'a pas la réactivité du secteur privé. Enfin, elle n'a pas vocation à gérer du logement public ni à assumer un rôle de syndic.

Avant toute décision, des études (financière et juridique) s'imposaient et ont été menées. Détaillons-en les résultats.

Des banquiers ont apporté des garanties financières ; de fait, les taux d'intérêt actuels (passablement bas) rendent l'investissement immobilier rentable au regard d'autres placements financiers. Pour les partenaires bancaires, le rendement de l'investissement est estimé à 3 à 4% par an pendant la durée du contrat avec l'agence immobilière sociale. Ce rendement suppose que les biens gérés par celle-ci fassent l'objet d'un programme budgétaire serré mais cohérent. L'intérêt du secteur bancaire rassure les investisseurs. En tout état de cause, le propriétaire du bien reste libre de le mettre en vente, à un investisseur privé par exemple, qui respectera l'Engagement logement (et l'exécutera à sa place). Des banques se sont déjà montrées disposées à acquérir ce type de bien, estimant l'investissement rentable.

L'autre volet, juridique, a été assuré par un bureau d'avocats engagé par la Ville, lequel a dressé les contours du projet novateur. Sur la base de la jurisprudence, l'attention du pouvoir communal a ainsi été attirée sur les principes d'égalité et de proportionnalité à respecter.

Concernant le principe d'égalité de traitement, toute personne qui sollicite un permis pour créer un ou plusieurs logements sur le territoire namurois doit être concernée par l'Engagement. Un système de dérogation est toutefois prévu pour le propriétaire qui produit un logement pour lui-même ou sa famille, jusqu'au 3^e degré.

Le principe de proportionnalité pour sa part, et même si l'Engagement logement se veut le plus neutre possible du point de vue financier pour le promoteur, requiert de prendre en compte la taille du projet et les autres contraintes ou charges imposées par ailleurs pour déterminer l'ampleur exacte de l'effort à livrer. Pour les grands projets d'aménagement du territoire, par exemple, l'Engagement logement s'avère moins lourd que pour les petits. Pour parvenir à quantifier l'Engagement en fonction du projet, un calcul théorique de rentabilité a été établi. Celui-ci prend en considération l'écart entre les loyers du secteur privé et les tarifs pratiqués par l'agence immobilière sociale, mais ne tient pas compte par exemple des avantages financiers et matériels associés à ladite formule AIS. On met ensuite en balance les charges internes et externes qui pèsent sur le projet. Dans tous les cas, l'Engagement logement sera discuté avec le demandeur de permis, suivant ses possibilités et en intégrant le contexte de l'investissement.

Un autre élément est à noter: il s'agit d'un engagement *unilatéral*. C'est le promoteur qui souscrit l'Engagement et qui, dans son projet, étudie le ou les type(s) de logement à confier à l'AIS. Il est aussi à la manœuvre quant à la formule choisie: il vend le bien avec son Engagement ou il le garde et le confie lui-même à l'agence immobilière sociale. De fait, les promoteurs n'ont pas tous le même profil d'activité.

L'Engagement logement, au final, est le résultat d'un dialogue fructueux entre la Ville, les promoteurs, les agences immobilière sociales, le secteur financier et le monde juridique.

III. Enseignements

Six mois après la mise en œuvre de l'Engagement logement, des résultats se concrétisent déjà; quelques premiers enseignements peuvent aussi être tirés.

Au total, plus de 75 logements (à destination de l'A.I.S.) ont été engagés par les promoteurs sur une période de six mois à la suite d'une promesse verbale ou écrite. Certains engagements vont même bien au-delà des 10% de logement que la Ville espérait préconiser avec cette mesure. Les délais de mise en œuvre restent néanmoins longs et tous les acteurs sont impatients de voir les premiers logements habités.

De manière générale, on a pu constater que certains facteurs se sont révélés facilitants, tandis que des écueils subsistent.

Au rang des premiers, on relèvera d'abord une bonne transmission de l'information. Les investisseurs ont été les premiers avertis du lancement du dispositif. Les communications – tant vers la presse que le secteur immobilier – se sont multipliées, inscrivant dans une relation de confiance la Ville et les promoteurs rendus responsables et (re)devenant réellement acteurs dans leur ville. Et l'expérience positive d'un constructeur (bien connu à Namur) a été montrée en exemple lors des premières présentations de l'Engagement logement.

Autre élément positif: la réunion des matières d'urbanisme et de logement dans les mains de la même échevine, ce qui a permis de partager les expertises et rend aujourd'hui possible le suivi des dossiers dès les premiers contacts noués avec les promoteurs. De cette façon, le dialogue Ville-promoteur s'établit très tôt, à l'entame du projet. L'adjonction dans le portefeuille de la même échevine des compétences de cohésion sociale et d'égalité des chances a constitué également un élément décisif dans la prise de conscience du problème ainsi que dans la détermination à tenter une voie nouvelle pour résoudre une partie de la problématique du logement pour tous. Les enjeux se sont donc rencontrés et ont placé la question du droit au logement au cœur des réflexions.

Pour le promoteur, cette fois, un incitant important a consisté en l'assurance de la rentabilité, garantie par des partenaires financiers. Le secteur de la construction connaît l'inélasticité de son potentiel de clientèle. L'érosion de la classe moyenne est réelle. Les prix pratiqués, bien que justifiés, mettent l'acquisition hors de portée de nombreux Wallons. Pour les vendeurs, la période est difficile. Et pour les bailleurs, le risque de déboires locatifs invite à privilégier une solution sûre (en matière de loyer et de gestion de bien).

Sur le plan politique, le consensus communal forgé tant sur l'objectif que la méthode s'est révélé éminemment porteur.

Cependant, il faut reconnaître que certains freins subsistent. Le plus important d'entre eux réside dans le taux de TVA à 21 %, qui pénalise en quelque sorte le logement confié à l'agence immobilière sociale (alors que le logement social bénéficie d'un taux réduit de 6 %). Un taux au moins intermédiaire serait facilitateur et, à nos yeux, pleinement justifié.

En filigrane de l'expérience, un nouveau métier émerge, puisque l'agence immobilière sociale devient négociatrice face à des promoteurs pressés d'introduire leur permis (avec les engagements formels souhaités) et doit absorber un afflux de logements, ce qui implique un redéploiement de ses priorités. À cet égard, l'aménagement et le financement d'un poste de «négociateur» se révéleraient plus que précieux pour améliorer le fonctionnement actuel de l'AIS. Pour l'instant, tout repose sur les épaules du seul directeur, qui assume un surplus de travail important.

De manière plus générale, l'image du locataire d'un logement public (au sens large) reste parfois négative. Or, cette vision *a priori* est peu justifiée. Contrairement aux logements des SLSP, ceux de l'agence immobilière cultivent en effet une vocation tremplin: le locataire sait qu'il ne s'y installe probablement pas définitivement mais qu'il bénéficie d'un soutien *temporaire*. Il garde une responsabilité propre dans son parcours d'habitation, et de son comportement peut dépendre sa propre réussite (dans la gestion du bien) mais aussi celui de l'agence immobilière sociale. Le contrat de type AIS ne concerne le plus souvent qu'une partie des candidats locataires à un logement public, ceux qui certes payeront un loyer inférieur au marché (d'environ 30 %) mais qui ont un profil susceptible de garantir la cohésion sociale dans les immeubles occupés et d'assurer le succès de l'intégration à long terme. Les locataires de l'agence immobilière sociale deviendront donc les ambassadeurs de la formule namuroise, ce qui exacerbe encore l'importance du suivi social. L'agence immobilière sociale bénéficie ainsi de subsides de la Wallonie en fonction du nombre de logements qu'elle gère; plus son parc de logement augmente, plus les moyens financiers suivront... et permettront d'engager le personnel adéquat au bon suivi social et technique sur le terrain. On a là un cercle vertueux.

Si, en conclusion, l'Engagement logement ne constitue évidemment pas la solution parfaite, il n'en représente pas moins une voie innovante et fonctionnelle pour la matérialisation de l'objectif du droit au logement pour tous. La

proactivité de la Ville de Namur en la matière a été appréciée tant par les agences immobilières sociales que par les investisseurs; tous sortent gagnants de ce projet. Et, pour la Ville spécifiquement, la valeur ajoutée d'une telle démarche tient sans conteste dans la quantité de logements sortis de terre et la rapidité de mise en œuvre, autant d'atouts qu'une démarche classique liée à l'ancrage ou à des dossiers de constructions publiques ne saurait revendiquer. Il s'agit donc d'un complément appréciable aux canaux traditionnels du logement public. De plus, le système favorise la mixité sociale dans les quartiers ou immeubles concernés. S'il reste naturellement des points à améliorer, la Ville de Namur peut se montrer fière du chemin déjà accompli et est convaincue que le logement public de demain sera qualitatif, humain, partagé... En un mot: plus adapté à la société d'aujourd'hui.

TVA et politique sociale immobilière : quelle marge pour l'extension des taux réduits à des acteurs privés ?

Edoardo TRAVERSA

Professeur à l'Université catholique de Louvain et avocat*

Christophe FRANSSEN

Avocat*

Pierre DESENFANS

Avocat*

I. Caractéristiques essentielles du mécanisme de la TVA

A. Dimension européenne : la marge de manœuvre limitée de la Belgique

La TVA est un impôt largement harmonisé au niveau européen. L'objectif de cette harmonisation est d'éliminer les frontières fiscales et de rapprocher les législations nationales afin d'éviter les distorsions de concurrence, en vue de l'achèvement du marché intérieur (art. 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

Ce processus a été initié en 1967 et se poursuit encore aujourd'hui¹. L'essentiel de ces règles repose actuellement dans la directive 2006/112/CE, qui constitue le « Code européen » de la TVA, et dont le Code belge de la TVA et les arrêtés royaux d'exécution sont la transposition.

Cette harmonisation demeure toutefois imparfaite. Ceci s'explique par diverses circonstances : certains pans de la matière peuvent encore être régle-

* Liedekerke.

¹ Première et deuxième directives 67/227/CEE et 67/228/CEE du Conseil du 11 avril 1967 en matière d'harmonisation des législations des États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, *J.O.*, 14 avril 1967, n° 71, p. 1301 et pp. 1303 à 1312.

mentés au niveau national (c'est notamment le cas des taux²), certains États jouissent de régimes dérogatoires et la plupart des termes employés par les directives n'y sont pas définis (ce qui peut donner lieu à des interprétations divergentes entre États). C'est notamment le cas de la notion de «livraisons de logements dans le cadre de la politique sociale», décrite ci-après).

Ces différents éléments représentent assurément un risque pour l'application uniforme de la TVA dans l'ensemble de l'Union. C'est ainsi qu'il revient à la Cour de justice de l'Union européenne de vérifier la conformité des transpositions nationales au droit européen³. Dès lors, toute mesure adoptée par les autorités nationales dans le domaine de la TVA, qu'elle soit de nature législative ou administrative, est susceptible de faire l'objet d'un contrôle de conformité par les autorités européennes.

B. Le principe de neutralité

En vertu de l'article premier de la directive 2006/112/CE (ci-après «la directive TVA»⁴): «Le principe du système commun de TVA est d'appliquer aux biens et aux services *un impôt général sur la consommation* exactement *proportionnel* au prix des biens et des services, *quel que soit le nombre des opérations* intervenues dans le processus de production et de distribution antérieur au stade d'imposition.

À chaque opération, la TVA, calculée sur le prix du bien ou du service au taux applicable à ce bien ou à ce service, est exigible déduction faite du montant de la taxe qui a grevé directement le coût des divers éléments constitutifs du prix.

Le système commun de TVA est appliqué jusqu'au stade du commerce de détail inclus»⁵.

Cet article énonce le principe de *neutralité* qui gouverne la TVA. Ce principe recèle deux facettes.

Il impose, d'une part, que les assujettis ne supportent pas économiquement la taxe dont ils sont juridiquement redevables et que le consommateur final ne voit pas le montant de la taxe varier en fonction du nombre de transactions qui ont précédé la livraison du bien ou la prestation du service qu'il a consommé⁶.

² Voy. *infra*.

³ La jurisprudence de la Cour est disponible sur le site de la Cour de justice: www.curia.europa.eu. Il est du ressort exclusif de la Cour de justice d'interpréter les notions contenues dans la réglementation européenne.

⁴ Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, *J.O. L.* 347, 11 décembre 2006, pp. 1 à 118.

⁵ Art. 1, § 2, de la directive 2006/112/CE (nous soulignons).

⁶ Sur le principe de neutralité, voy. par exemple, C.J.C.E., 12 juin 1979, *NV Nederlandse Spoorwegen c. Staatssecretaris van Financiën*, aff. 126/78, *Rec.*, 1979, p. 2041; C.J.C.E., 1^{er} avril 1982, *Hong-Kong Trade Development Council*, aff. 89/81, *Rec.*, p. 1277; C.J.C.E., 14 février 1985, *Rompelman*,

D'autre part, il requiert une neutralité concurrentielle, en ce sens que la TVA s'applique indistinctement à toutes les activités économiques.

C. Le droit à déduction

Le droit à déduction⁷ constitue, pour reprendre les mots de l'avocat général Léger, «la clé de voûte» du système TVA⁸.

Ce droit consiste, pour l'assujetti, à déduire immédiatement de la TVA dont il est redevable (c'est-à-dire la TVA facturée à ses clients, TVA dite «en aval» ou «à la sortie») la TVA versée à ses fournisseurs de biens ou de services acquis ou utilisés pour les besoins de son activité économique (TVA «en amont» ou «à l'entrée»).

En principe, ce droit est intégral dans le chef de l'opérateur qui ne réalise que des opérations taxables (assujetti ordinaire). Il est partiel dans le chef de l'assujetti qui réalise à la fois des opérations taxables et des opérations exonérées ou hors champ d'application de la TVA (assujetti mixte ou assujetti partiel). Ce droit n'existe toutefois pas dans le chef du particulier ou des assujettis qui ne réalisent aucune opération taxable, lesquels supportent donc la charge économique de la TVA.

II. La TVA et la construction de logements

La TVA immobilière est une matière complexe, qui concentre toutes les exceptions et particularités du système TVA (exonération et régime d'option, taux réduits multiples, mécanisme de révision des déductions, système de facturation particulier, etc.). Détaillons-en quelques-unes.

aff. C-268/83; C.J.C.E., 19 septembre 2000, *Schmeink et Strobel*, aff. C-454/98; C.J.C.E., 6 mars 2003, *Dornier*, aff. C-45/01; C.J.C.E., ordonnance du 3 mars 2004, *Transport Service c. Belgique*, aff. C-395/02; C.J.C.E., 12 janvier 2006, *Turn- und Sportunion Waldburg*, aff. C-246/04; C.J.U.E., 11 septembre 2014, *K Oy*, aff. C-219/13; C.J.U.E., 22 octobre 2015, *David Hedqvist*, aff. C-264/14.

⁷ Cf. art. 167 à 192 de la directive 2006/112/CE; art. 45 à 49 du Code TVA (CTVA); et arrêté royal n° 3 du 10 décembre 1969 relatif aux déductions pour l'application de la taxe sur la valeur ajoutée.

⁸ Concl. de l'avocat général Léger présentées le 19 septembre 2002 dans l'affaire *Auto Lease Holland* (C-185/01), point 6.

A. Opérations immobilières exonérées et taxées : impact sur le droit à déduction

Les livraisons de biens immeubles – principalement les ventes⁹ – sont en principe exonérées de TVA¹⁰. Par exception, la livraison d'un bâtiment¹¹ *neuf* (ou d'une fraction d'un tel bâtiment¹²) et de son sol attenant peut (ou doit) être soumise à la TVA¹³. Un bâtiment est considéré comme étant neuf jusqu'au 31 décembre de la seconde année qui suit celle au cours de laquelle a lieu sa première occupation ou sa première utilisation¹⁴.

Pour être soumise à TVA, la livraison d'un bâtiment (et du sol attenant¹⁵) doit remplir les conditions suivantes :

- la livraison est réalisée à titre onéreux ;
- le bâtiment est neuf ;
- il est localisé en Belgique ;
- il a été construit ou acquis avec application de la TVA ;
- le vendeur a la qualité d'assujetti (automatiquement ou sur option).

Concernant la condition d'assujettissement, une disposition particulière permet à toute personne, moyennant le respect de certaines conditions, de soumettre la cession d'un bâtiment neuf au régime TVA (à l'exclusion des droits d'enregistrement¹⁶). Autrement dit, même une personne non assujettie a la faculté de déduire la TVA qu'elle a acquittée pour acheter un bâtiment neuf ou le faire construire si elle le (re)vend « neuf » avec TVA.

⁹ Mais également l'apport en société, l'échange, le partage ou encore l'expropriation, dans le mesure où ces opérations sont réalisées à titre onéreux, ou la cession/constitution de certains droits réels.

¹⁰ Art. 135, § 1^{er}, j), de la directive 2006/112/CE et art. 44, § 3, a) et b), du CTVA.

¹¹ Il faut entendre par bâtiment : « toute construction incorporée au sol » (art. 1^{er}, § 9, 1^o, du CTVA). Sur cette notion, voy. aussi : Manuel TVA (1^{er} février 2015), n^o 152/1 et circulaire n^o AFF/2001-1992-F (AAF 24/2002 – E.T. 103.009) du 6 décembre 2002.

¹² Manuel TVA (1^{er} février 2015), n^{os} 18 et 152.

¹³ L'exception à l'exemption est autorisée par l'article 12, § 1^{er}, a), de la directive TVA, qui permet aux États membres de l'UE d'imposer les livraisons de bâtiments neufs et du sol y attenant.

¹⁴ Art. 44, § 3, 1^o, du CTVA. Notez qu'un bâtiment ancien peut redevenir neuf au sens de la TVA en vertu d'une tolérance administrative qui est toujours d'application malgré que, depuis de nombreuses années, sa suppression soit annoncée. Sur la question des immeubles anciens qui redevennent neufs, voy. Manuel TVA (1^{er} février 2015), n^o 170/2.

¹⁵ Le « sol attenant » épouse le sort fiscal du bâtiment. Il sera tantôt vendu avec TVA, tantôt avec droits d'enregistrement (suivant le régime subi par le bâtiment). Voy. art. 44, § 3, 1^o, du CTVA et circulaire n^o E.T. 119.318 du 28 octobre 2010.

¹⁶ En vertu de l'article 159, 8^o, du Code des droits d'enregistrement, les mutations immobilières réalisées sous le régime TVA sont exonérées du droit proportionnel en matière de droits d'enregistrement et soumises au droit fixe général (50 EUR).

Le Code TVA distingue à cet égard trois catégories d'assujettis¹⁷ :

- *le promoteur immobilier ou constructeur professionnel*, c'est-à-dire celui qui – habituellement – construit, fait construire ou acquiert des immeubles en vue de les revendre avec application de la taxe ou qui a l'intention de réaliser de manière répétée de telles opérations;
- *l'assujetti occasionnel*, c'est-à-dire celui qui est déjà assujetti en raison de son activité économique mais qui ne réalise pas habituellement des cessions de bâtiments neufs (par exemple, un avocat ou un électricien);
- *le non assujetti*, c'est-à-dire celui qui n'exerce pas habituellement d'activité économique (un particulier par exemple).

Le premier aura obligatoirement la qualité d'assujetti pour l'opération; il doit céder chaque immeuble neuf avec TVA et exerce son droit à déduction immédiatement via sa déclaration périodique. Les deux autres ont uniquement la faculté d'opter¹⁸ pour l'application de la TVA; ils exercent leur droit à déduction par l'entremise d'une déclaration spéciale qui, notamment, mentionnera l'ensemble de la TVA payée pour acquérir ou ériger le bâtiment et celle qui est exigible sur sa vente¹⁹.

Par ailleurs, toutes les opérations relatives à un immeuble qui ne sont pas des livraisons immobilières constituent des *prestations de services immobilières*. Parmi celles-ci, retenons la location immobilière qui, en principe, est exonérée de TVA²⁰.

Comme énoncé précédemment, le droit de déduire la TVA qui a grevé les opérations à l'entrée est ouvert dans la mesure où celles-ci sont liées à des opérations taxées à la sortie. Ainsi, la TVA qui a grevé l'achat ou l'érection d'un bâtiment pourra être déduite si ce dernier est revendu avec TVA; cette TVA ne sera pas déductible si le bâtiment est donné en location ou est cédé sans application de la TVA.

B. Particularités des autorités publiques

Les autorités publiques que sont l'État, les Communautés et les Régions, les provinces, les agglomérations, les communes et les établissements publics ne sont, en principe, pas assujetties à la TVA²¹. Cela s'explique par le fait qu'elles n'ont pas vocation à réaliser des activités économiques.

¹⁷ Art. 44, § 3, a) et b), du CTVA.

¹⁸ Les formalités pour lever l'option sont reprises dans l'arrêté royal n° 14 du 3 juin 1970 relatif aux cessions de bâtiments, fractions de bâtiment et du sol y attenant et aux constitutions, cessions et rétrocessions d'un droit réel au sens de l'article 9, alinéa 2, 2°, du Code de la taxe sur la valeur ajoutée, portant sur de tels biens.

¹⁹ *Manuel TVA* (1^{er} février 2015), nos 153 à 164/3 et arrêté royal n° 14, précité.

²⁰ Art. 135, 1, l), de la directive 2016/112/CE et art. 44, § 3, 2°, du CTVA.

²¹ Cf. art. 13 de la directive 2006/112/CE et 6 du CTVA.

Il arrive néanmoins qu'une autorité publique exerce une activité économique. Dans ce cas, elle reste tout de même non assujettie si elle agit en tant que telle. *A contrario*, si l'activité économique qu'elle exerce ne constitue pas une activité qui s'inscrit dans le cadre de l'exercice de son autorité, elle sera alors assujettie²². De même, lorsqu'une activité économique qui relève de l'autorité publique est confiée à une personne privée, cette dernière est assujettie²³.

L'autorité publique sera également assujettie lorsque ses activités ou opérations créent une « distorsion de concurrence d'une certaine importance »²⁴.

L'article 6, alinéa 3, du Code TVA établit une liste (non exhaustive²⁵) d'activités qui confèrent en tout état de cause la qualité d'assujetti à l'organisme public qui les réaliserait, « dans la mesure où celles-ci ne sont pas négligeables ».

Sur la base de ces particularités ainsi que des taux réduits dont bénéficient certaines autorités (ou qui s'appliquent à certaines prestations culturelles et/ou sociales), il est possible d'optimiser la situation TVA des organismes publics. Ceci explique pourquoi il peut être plus avantageux pour une commune de faire réaliser certaines opérations par des entités distinctes telles que les régies communales autonomes²⁶. Ce dispositif permet de faire supporter des coûts liés à des opérations soumises à la TVA (généralement à un taux normal de 21 %) par une entité qui a un droit à déduction intégral (au contraire de la commune elle-même) et qui, dans certains cas, effectue des prestations soumises à un taux réduit.

²² Parmi l'abondante jurisprudence de la Cour de justice, voy. C.J.U.E., 25 mars 2010, *Commission c. Pays-Bas*, aff. C-79/09; C.J.C.E., 16 juillet 2009, *Commission c. Irlande*, aff. C-554/07; C.J.C.E., 4 juin 2009, *Salix*, aff. C-102/08; C.J.C.E., 16 septembre 2008, *Isle of Wight Council e.a.*, aff. C-288/07; C.J.C.E., 26 juin 2007, *Hutchison 3G UK Ltd*, aff. C-369/04.

²³ C.J.C.E., 26 mars 1987, *Commission c. Pays-Bas*, aff. 235/85, *Rec.*, p. 1471 (notaires et huissiers de justice) et C.J.C.E., 25 juillet 1991, *Ayuntamiento de Sevilla*, aff. C-202/90, *Rec.*, p. I-4247 (receveurs d'impôts communaux), où la Cour énonce qu'« une activité exercée par un particulier n'est pas exonérée de la TVA du seul fait qu'elle consiste dans l'accomplissement d'actes relevant de prérogatives de l'autorité publique » (point 18).

²⁴ Art. 13, § 1^{er}, 2, de la directive 2006/112/CE et art. 6, al. 2, du CTVA.

²⁵ C.J.C.E., 8 juin 2006, *Feuerbestattungsverein Halle eV*, aff. C-430/04, *Rec.*, p. I-4999, points 24 à 32. Voy. aussi circulaire n° 24/2007 du 29 août 2007, www.fisconet.be.

²⁶ Sur ces questions, voy. V. SEPULCHRE et Fr. MENNIG, *La TVA et les communes*, coll. de Droit public, Bruges, Vanden Broele, 2009. Soulevons néanmoins le récent changement de position du Service des décisions anticipées dans le cadre d'opérations qu'il a longtemps admises et qu'il considère aujourd'hui potentiellement abusives. Pour le nouvelle position du SDA: « Le SDA épingle des "abus" en matière de TVA et de droit d'enregistrement », *Fiscologue*, 13 novembre 2015, n° 1451, pp. 1 et 2. Pour son ancienne position, voy. les décisions n°s 700.042 du 18 décembre 2007, 700.102 du 29 janvier 2008, 800.396 du 22 septembre 2009, 900.450 du 22 décembre 2009 et 2010.363 du 12 octobre 2010.

III. TVA et politique immobilière sociale

A. Taux réduits – Champ d'application

En règle, le taux de TVA grevant les opérations immobilières est de 21 %.

Des taux réduits de 6 et 12 % s'appliquent toutefois à certaines opérations immobilières²⁷ portant sur le logement privé²⁸. Les opérations immobilières portant sur un bâtiment qui n'est pas affecté au logement privé²⁹ sont toujours soumises au taux de TVA normal, actuellement fixé à 21 %.

Les opérations immobilières soumises au taux de 6 % sont reprises sous diverses rubriques du tableau A de l'annexe à l'arrêté royal n° 20³⁰. Celles qui sont taxables au taux de 12 % figurent sous la rubrique X du tableau B de la même annexe.

Cette rubrique X vise, d'une part, la livraison de *complexes neufs d'habitations* gérés par des institutions à caractère social, pédagogique ou psychiatrique³¹ ainsi que les travaux immobiliers qui s'y rapportent et, d'autre part,

²⁷ Par opération immobilière, il faut entendre :

« – les livraisons de certains bâtiments et les constitutions, cessions et rétrocessions de droits réels portant sur certains bâtiments et/ou ;
- les travaux immobiliers en ce compris les opérations y assimilées » (*Manuel TVA* (1^{er} février 2015), n° 144/2).

Par travail immobilier, il faut entendre « tout travail de construction, de transformation, d'achèvement, d'aménagement, de réparation, d'entretien, [...] et de démolition de tout ou partie d'un immeuble par nature, ainsi que toute opération comportant à la fois la fourniture d'un bien meuble et son placement dans un immeuble en manière telle que ce bien meuble devienne immeuble par nature » (art. 19, § 2, du CTVA).

²⁸ Dans son arrêt du 27 mars 2015, la Cour de cassation précise que, pour bénéficier de l'application du taux réduit à 6 % en matière de travaux immobiliers, l'affectation du bâtiment au logement privé s'apprécie après l'exécution desdits travaux (Cass., 27 mars 2015, R.G. n° F.13.0009.N., disponible sur FiscalNet.com). Une modification légale est annoncée selon laquelle, à partir du 1^{er} janvier 2016, l'affectation au logement devra exister avant l'exécution des travaux.

Pour un examen détaillé des taux réduits applicables dans le secteur de la construction, voy. T. LAMPARELLI, « La T.V.A. et les taux réduits à la rénovation, à la construction et à l'achat », in X, *Master Class T.V.A. 2011*, Bruxelles, Larcier, 2011, pp. 215 à 237.

²⁹ Le bâtiment non affecté au logement désigne tous les bâtiments au sens de la TVA, c'est-à-dire « toute construction incorporée au sol » qui n'est pas destinée à l'habitation (hall industriel, hangar, immeuble de bureaux, caserne...). Quant à lui, le bâtiment non affecté au logement privé désigne un hôtel, une auberge, un logement au sein d'une entreprise qui est mis à disposition d'un concierge à des fins strictement professionnelles (encore que la chose soit controversée), ou encore tout bâtiment à usage mixte (bâtiment partiellement affecté à l'habitation privée et partiellement à des fins professionnelles). Cf. la circulaire 6/1986 pour plus de détails.

³⁰ Arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 fixant le taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et services selon ces taux.

³¹ Sont visées les institutions privées ou publiques qui gèrent des établissements pour personnes âgées, de protection de la jeunesse, des maisons d'accueil pour sans-abri, des maisons de soins psychiatriques, des internats d'étudiants, etc.

les livraisons d'immeubles neufs destinés au logement privé dans le cadre de la politique sociale³² ainsi que les travaux immobiliers et le leasing-immobilier y afférents³³. En ce qui concerne ces derniers logements, dits sociaux, le bénéfice du taux réduit de 12 % est en outre réservé aux seules opérations immobilières fournies et facturées :

- aux provinces, aux sociétés intercommunales, aux communes, aux centres publics intercommunaux d'action sociale, aux centres publics d'actions sociales et aux sociétés holding mixtes à majorité publique et qui sont destinés à être donnés en location par ces institutions ou sociétés;
- aux centres publics d'actions sociales qui sont destinés à être *vendus* par ces centres;
- *par* les centres publics d'actions sociales.

Les opérations immobilières qui bénéficient du taux réduit de 6 % sont plus nombreuses. Il s'agit :

- des livraisons de logements privés pour handicapés et les travaux immobiliers y relatifs;
- des livraisons d'établissements pour handicapés et les travaux immobiliers qui s'y rapportent;
- des livraisons de logements dans le cadre de la politique sociale³⁴, les travaux immobiliers ainsi que le leasing-immobilier y relatifs;
- de la démolition et la reconstruction de bâtiments dans certaines zones urbaines définies (grandes villes)³⁵;
- des travaux immobiliers qui portent sur les logements privés de plus de 15 ans³⁶;

³² Cette expression est tirée de l'annexe III de la directive TVA mentionnant les opérations susceptibles de bénéficier d'un taux réduit, liste reprise dans les tableaux A (6 %) et B (12 %) de l'annexe à l'arrêté royal n° 20 (qui énumère les opérations jouissant, en Belgique, de taux réduits).

³³ Ainsi que la constitution, la cession et rétrocession de droits réels portants sur tels biens.

³⁴ Sur cette notion, voy. *infra*.

³⁵ Dans son arrêt du 20 novembre 2008, la Cour constitutionnelle a jugé que la limitation du taux réduit à certaines grandes villes limitativement énumérées (32) ne violait pas le principe d'égalité et de non discrimination. Il ressort de l'arrêt que le choix « de limiter le champ d'application de ce taux à certaines zones urbaines ou de l'étendre à l'ensemble du territoire » relève du pouvoir d'appréciation du législateur afin de « réaliser son objectif en matière de politique urbaine » et qu'il n'est pas démontré que « le choix des villes mentionnées [...] aurait été arbitraire » (C.C., 20 novembre 2008, n° 159/2008).

³⁶ Ce taux réduit existe en Belgique depuis 1986. Il peut continuer à s'appliquer en vertu de l'article 110 de la directive 2016/112/CE qui permet aux États membres de conserver les taux réduits et exonérations qu'ils appliquaient avant le 1^{er} janvier 1991.

- des travaux immobiliers, à l'exclusion des matériaux qui représentent une part importante du service fourni, relatifs aux logements privés de plus de 5 ans³⁷ (10 ans à partir du 1^{er} janvier 2016³⁸);
- des travaux immobiliers, du leasing immobilier et de la livraison de bâtiments scolaires³⁹.

Pour les immeubles destinés au logement dans le cadre de la politique sociale, la rubrique XXXVI du tableau A de l'annexe à l'arrêté royal n° 20 restreint l'application du taux de 6 % aux immeubles neufs destinés au logement privé, qu'ils soient destinés à être vendus ou donnés en location, qui sont livrés et facturés à ou par :

- les sociétés régionales de logement et les sociétés de logement social agréées par elles (la SLRB⁴⁰ et ses 30 SISP⁴¹, la SWL⁴² et ses 64 SLSP⁴³, la VMSW⁴⁴ et ses 90 SHM⁴⁵);
- le Vlaams Woningfonds;
- le Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie;
- le Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale.

Dans tous les cas, les opérations qui ne sont pas strictement affectées au logement en lui-même – tels que les travaux de clôture, de jardinage ou de culture – ne peuvent bénéficier du taux réduit. Il en est de même de certains travaux immobiliers somptuaires (construction de piscines, saunas, etc.)⁴⁶.

Il ressort de ce qui précède que, en matière de construction immobilière « sociale », les taux de 6 %, 12 % ou de 21 % trouveront à s'appliquer selon que le vendeur ou l'acheteur est une entité publique ou privée.

On observe donc dans cette matière que la notion de politique sociale en matière de logement est définie de manière assez restrictive, dans la mesure

³⁷ L'Union européenne a expérimenté temporairement l'ouverture d'un taux réduit visant certains services à forte intensité de main d'œuvre. Il n'est resté de cette expérience que la possibilité – dont use la Belgique – d'appliquer un taux réduit à la rénovation et à la réparation de logements privés (voy. rubrique 10bis de l'annexe III à la directive 2006/112/CE introduite par la directive 2009/47/CE du 5 mai 2009).

³⁸ L'arrêté royal n'a pas encore été pris mais la mesure a été déjà annoncée, à plusieurs reprises. Voy. par exemple: art. 4.1.5. de l'accord de Gouvernement du 9 octobre 2014, p. 83, disponible sur www.premier.be (24 novembre 2015).

³⁹ Le Conseil des ministres aurait approuvé le 16 octobre 2015 un projet visant à ajouter les bâtiments scolaires au tableau A de l'annexe à l'arrêté royal n° 20 précité.

⁴⁰ Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁴¹ Société immobilière de services publics.

⁴² Société wallonne du logement.

⁴³ Sociétés de logement de service public.

⁴⁴ Vlaamse maatschappij voor sociaal wonen.

⁴⁵ Sociale huisvestingsmaatschappijen.

⁴⁶ Rubrique XXXVI, § 2, annexe A et rubrique X, § 2, annexe B, de l'arrêté royal n° 20. Voy. aussi décisions n°s E.T. 94.492 du 18 juin 1999 et E.T. 113.109 du 4 septembre 2009.

où le Gouvernement belge semble l'avoir circonscrite à l'action de certains organismes régionaux et locaux actifs en matière de politique du logement.

B. L'application de taux réduit en matière de politique sociale du logement

1. Droit européen

L'application de taux de TVA est un domaine de compétence que la directive a laissé aux États membres. Selon la Commission européenne, « dans le respect du principe de subsidiarité, la Commission ne souhaite pas affecter la compétence fiscale des États membres au-delà de ce qui est nécessaire au bon fonctionnement du Marché Intérieur, tout particulièrement au regard de la fixation des taux qu'ils souhaitent appliquer »⁴⁷.

Cette compétence est toutefois encadrée. Depuis 1992⁴⁸, les États membres sont tenus d'appliquer un taux normal qui ne peut être inférieur à 15 %. Ils ont cependant la faculté de prévoir un ou deux taux réduits, ne pouvant être inférieurs à 5 %. À l'origine, le mécanisme mis en place en matière de taux avait été conçu comme temporaire; toutefois, il a été successivement prorogé et demeure en vigueur aujourd'hui. De même, bien que le champ d'application des taux réduits soit réexaminé tous les deux ans depuis 1994 (dans un but d'uniformisation accrue des taux de TVA), le contenu de l'actuelle annexe III de la directive 2006/112/CE n'a presque pas changé.

Les taux réduits ne peuvent être appliqués, sauf exception historique⁴⁹, qu'aux catégories de biens et services limitativement énumérées dans l'annexe III de ladite directive. Par ailleurs, la Commission considère qu'il « y a lieu de conserver le caractère facultatif des taux réduits car cet élément est intimement lié aux choix budgétaires des États membres à l'organisation de leurs finances publiques. Ils conservent dès lors la possibilité de n'appliquer un taux réduit qu'à certaines catégories de l'annexe [III] ou, à l'intérieur même d'une catégorie, à certaines des opérations visées »⁵⁰.

⁴⁷ Exposé des motifs, Proposition de directive du Conseil complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée présentée par la Commission le 23 juillet 2003, COM(2003) 397 final, point 51.

⁴⁸ Directive 92/77/CEE du Conseil complétant le système commun de la taxe sur la valeur ajoutée et modifiant la directive 77/388/CEE (rapprochement des taux de TVA), *J.O.C.E.*, L. 316/1 du 31 octobre 1992.

⁴⁹ La directive 92/77/CEE permet par exemple aux États membres de soumettre à l'un des deux taux réduits des opérations non mentionnées dans l'annexe H s'ils appliquaient, avant le 1^{er} janvier 1991, un taux réduit à ces opérations ou les exonéraient avec droit à déduction. C'est le cas pour la Belgique qui, par exemple, soumettait dès 1986 la rénovation ou la réhabilitation de bâtiment de plus 15 ans (anciennement 20 ans) au taux de 6 % (*cf.* XXXI du tableau A de l'annexe à l'arrêté royal n° 20).

⁵⁰ *Ibid.*, point 67.

Cette annexe mentionne notamment «la livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale». Si cette notion de politique sociale n'est pas définie dans la directive TVA, la Cour de justice a récemment donné quelques précisions. Dans un arrêt du 4 juin 2015, elle indique qu'il «y a lieu de constater que l'extension du champ d'application du taux réduit de TVA en cause à tous les immeubles résidentiels ne revêt pas un caractère essentiellement social». Par ailleurs, «en prévoyant l'application du taux réduit de TVA à toutes les prestations de services d'installation de matériaux permettant d'économiser l'énergie et aux livraisons de tels matériaux, quels que soient les logements concernés et sans distinguer aucunement les catégories de personnes qui les occupent, sans égard notamment au niveau de leurs revenus, à leur âge ou à d'autres critères visant à favoriser celles qui ont plus de difficultés pour satisfaire les besoins énergétiques de leur logement, les dispositions nationales en cause ne peuvent pas être regardées comme adoptées pour des raisons d'intérêt exclusivement social ni même pour des raisons d'intérêt principalement social, au sens du droit de l'Union»⁵¹.

En définitive, le caractère social des opérations réalisées dans le cadre de la politique sociale du logement paraît devoir s'attacher aux caractéristiques du logement en lui-même et à celles de ses habitants.

2. Droit belge

En matière de construction immobilière «sociale», les taux réduits de 6% et 12% trouvent à s'appliquer si le vendeur ou l'acheteur est une entité publique.

Les objectifs sociaux susceptibles de justifier l'adoption de taux réduits pour des opérations relatives au logement ne sont toutefois pas exprimés dans notre législation.

En 1992, le ministre des Finances déclarait qu'une «concertation est actuellement en cours avec les Régions sur la notion d' "habitation sociale". Vu l'absence de définition dans les directives européennes, chaque État membre doit en effet déterminer lui-même ce qu'il faut entendre par "logement social" [...] le Gouvernement a opté provisoirement pour une définition restrictive (le taux réduit de 12% [aujourd'hui 6%] s'applique seulement aux logements construits par des sociétés de logement agréés et destinés à être donnés en location)»⁵².

Cette concertation n'a manifestement jamais abouti. Dans plusieurs décisions du 7 août 2007, le Service des décisions anticipées (SDA) – organe

⁵¹ C.J.U.E., 4 juin 2015, *Commission c. Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord*, aff. C-161/14, points 30 et 31.

⁵² Projet de loi portant des dispositions fiscales et financières, Rapport fait au nom de la Commission des finances (1), *Doc. parl.*, Ch., sess. extraordinaire, 1991-1992, n° 444/9-91/92 (S.E.), p. 184 (nous soulignons).

administratif indépendant compétent pour délivrer des décisions anticipées (*rulings*)⁵³ – a constaté l'absence de définition de la notion de logement social dans la législation et la jurisprudence tant nationales qu'européennes. Le SDA s'est dès lors référé à la définition reprise dans le Code wallon du logement qui distinguait le logement social du logement moyen. Dans ses décisions, le SDA a en conséquence accepté l'application du taux réduit à la construction des logements sociaux mais l'a refusée aux logements moyens⁵⁴.

Partant de ce même constat, le ministre des Finances a déclaré en 2008 que «l'État fédéral ne peut que se référer aux définitions données par les Régions»⁵⁵, lesquelles demandent en retour au fédéral d'aménager l'arrêté royal qui établit les taux réduits «pour ne pas interférer dans la définition du logement social, définition qui est de la seule compétence régionale»⁵⁶.

Alors que le taux réduit ne s'appliquait qu'aux «logements sociaux», il a été étendu (par arrêté royal du 10 février 2009⁵⁷) aux opérations relatives aux logements «dans le cadre de la politique sociale». Cette modification s'imposait pour respecter les termes de la directive européenne 2006/112/CE et aurait permis, selon l'administration même⁵⁸, d'élargir l'application du taux réduit aux logements dits moyens (au sens des Codes wallons et bruxellois du logement).

L'avant-dernière modification⁵⁹ du champ d'application du taux réduit a consisté à ajouter les Fonds du logement régionaux aux sociétés éligibles au taux réduit de 6%. À cette occasion, le Conseil d'État a interrogé le Gouvernement «sur le point de savoir pourquoi seuls ces Fonds du logement peuvent bénéficier du tarif réduit de TVA de 6% et pas d'autres organismes qu'un décret ou ordonnance a chargés d'une mission analogue en matière de logement dans le cadre de la politique sociale». La justification apportée a tenu dans l'impossibilité d'inclure tous ces organismes pour des raisons budgétaires. Or, comme l'a rappelé le Conseil d'État, «des restrictions budgétaires imposent inévitablement de faire certains choix [...] mais sont en soi impuissantes à justifier l'option retenue» car «une différence de traitement ne peut se concilier avec la règle constitutionnelle de l'égalité et de la non discrimi-

⁵³ Plus d'informations sur www.ruling.be.

⁵⁴ Décisions n^{os} 700.143, 700.172, 700.271 et 700.299 du 7 août 2007.

⁵⁵ Question de M. Van der Maelen du 3 juin 2008, *Doc. parl.*, Ch., 2007-2008, *Bull. Q. et R.*, n^o 026, pp. 6115 à 6117.

⁵⁶ Avis n^o 19 du 20 janvier 2010 du Conseil supérieur du logement portant sur des thématiques européennes en matière de logement.

⁵⁷ *M.B.*, 13 février 2009.

⁵⁸ Décision du 12 juin 2012 (non publiée), citée notamment par Y. SPIEGL, note sous Bruxelles, 27 juin 2012, *J.D.F.*, 2012, pp. 189 à 196.

⁵⁹ Arrêté royal du 21 décembre 2013 modifiant l'arrêté royal n^o 20 du 20 juillet 1970 fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et services selon ces taux, *M.B.*, 31 décembre 2013.

nation que si elle repose sur un critère objectif et si elle est raisonnablement justifiée»⁶⁰.

C. Extension du taux réduit à des acteurs non publics ?

Plusieurs arguments pourraient justifier l'extension du bénéfice des taux réduits aux acteurs privés.

Tout d'abord, l'arrêt du 4 juin 2015 de la Cour de justice soulève la question d'une éventuelle violation par la Belgique de la directive TVA, en ce que le régime belge semble lier le caractère social (permettant l'application du taux réduit) à la qualité de l'assujetti producteur ou prestataire, plutôt qu'au logement et à ses occupants.

Ensuite, limiter le taux réduit aux opérations faites par certaines entités publiques pourrait constituer une violation du principe de neutralité. En effet, l'introduction et le maintien de taux réduits de TVA ne sont admissibles que s'ils ne violent pas le principe de la neutralité fiscale inhérent au système commun de la TVA⁶¹. Ce principe «s'oppose notamment à ce que des marchandises ou des prestations de services semblables, qui se trouvent en concurrence les unes avec les autres, soient traitées de manière différente du point de vue de la taxe, de sorte que lesdites marchandises ou lesdites prestations doivent être soumises à un taux uniforme»⁶². Pour évaluer si des marchandises ou des prestations de services sont semblables, «l'identité du producteur ou du prestataire de services et la forme juridique sous laquelle ceux-ci exercent leurs activités sont sans pertinence»⁶³. Par son arrêt du 14 février 2008, la Cour de cassation a confirmé ces principes⁶⁴. La haute juridiction a effectivement dit pour droit que le législateur qui «accorde un taux réduit est obligé de traiter de manière identique des opérations identiques, eu égard à la neutralité de l'impôt exigée par la Cour de justice des Communautés européennes».

Enfin, la limitation à certains acteurs publics pourrait, indépendamment de sa conformité au droit européen, être constitutive d'une violation du principe constitutionnel d'égalité et de non discrimination. En effet, le caractère

⁶⁰ Avis n° 54.649/3 du 9 décembre 2013 sur un projet d'arrêté royal modifiant l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et services selon ces taux.

⁶¹ C.J.C.E., 23 octobre 2003, *Commission c. Allemagne*, aff. C-109/02, points 19 et 20; cf. également C.J.C.E., 8 mai 2003, *Commission c. France*, aff. C-384/01; C.J.C.E., 3 mai 2001, *Commission c. France*, aff. C-481/98.

⁶² C.J.C.E., 11 octobre 2001, *Adam*, aff. C-267/99, point 36; cf. également C.J.C.E., 29 mars 2001, *Commission c. France*, aff. C-404/99; C.J.C.E., 23 octobre 2003, *Commission c. Allemagne*, aff. C-109/02; C.J.C.E., 17 février 2005, *Linneweber*, aff. C-453/02; C.J.C.E., 3 mai 2001, *Commission c. France*, aff. C-481/98; C.J.C.E., 23 octobre 2003, en cause, *Commission c. Allemagne*, aff. C-109/02.

⁶³ C.J.C.E., 7 septembre 1999, *Gregg*, aff. C-216/97; C.J.C.E., 17 février 2005, *Linneweber*, aff. C-453/02.

⁶⁴ Cass., 14 février 2008, disponible sur www.cass.be.

public d'un organisme ne peut constituer *ipso facto* une justification à un traitement fiscal plus favorable. À titre d'exemple, on peut citer un arrêt de la Cour d'appel d'Anvers du 6 octobre 2015⁶⁵, qui a considéré que la taxe sur les habitations ou bâtiments abandonnés et/ou inachevés établie par la Ville d'Anvers était discriminatoire, dans la mesure où elle ne s'appliquait pas aux régies communales autonomes et aux organisations de logement social.

Conclusion

L'Union européenne a largement harmonisé la TVA et, aujourd'hui, la marge de manœuvre des États se retrouve fortement limitée. En tout état de cause, la directive TVA autorise l'application d'un taux réduit à «la livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale». La Belgique a usé de cette faculté (relative aux logements fournis dans le cadre de la politique sociale), en conditionnant toutefois le bénéfice des taux réduits à l'intervention d'un organisme public. Cette situation pose cependant question quant au respect du principe européen de neutralité et des principes constitutionnels de l'égalité et de non discrimination.

Ouvrir ces taux réduits au secteur privé résoudrait probablement cette situation. À notre connaissance, cette ouverture fait actuellement l'objet de discussion au sein du Gouvernement. L'idée serait effectivement d'appliquer un taux réduit de 12% à l'ensemble du secteur – public comme privé – de la construction de logements à caractère social⁶⁶. On peut donc espérer que le législateur n'attendra donc pas la censure d'un juge pour remédier à cette différence de traitement.

⁶⁵ Anvers, 6 octobre 2015, *Fiscologue*, 13 novembre 2015, n° 1451, p. 10.

⁶⁶ Le maintien du bénéfice de ce taux serait subordonné à la condition que l'immeuble reste affecté à la «politique sociale» durant 15 ans à défaut de quoi une révision du taux «*prorata temporis*» serait réalisée.

Un Pacte pour le logement en Région de Bruxelles-Capitale

Étienne DEWULF

Président de l'Union professionnelle du secteur immobilier (UPSI)

Introduction

L'Union professionnelle du secteur immobilier (ci-après « UPSI ») représente les principaux promoteurs, lotisseurs et investisseurs immobiliers privés actifs en Belgique. À titre indicatif, les membres de l'UPSI réalisent en Région bruxelloise près de 70 % des logements qui sont mis annuellement sur le marché.

À la différence de bon nombre d'acteurs de l'immobilier, les promoteurs et investisseurs (ci-après « les maîtres d'ouvrage ») ont l'opportunité – mais sont également contraints – d'appréhender les projets *dans leur ensemble*, c'est-à-dire de l'acquisition des droits réels sur du foncier jusqu'à la commercialisation (ou mise à disposition finale) des biens immobiliers produits. Cette particularité les oblige à être particulièrement attentifs aux nombreux aspects qui impactent tant les coûts que les revenus de projets immobiliers.

Par extension, les maîtres d'ouvrage sont également obligés de suivre de près les évolutions juridiques, fiscales et socio-économiques du territoire sur lequel ils désirent développer des projets. En effet, tant d'un point de vue des coûts des projets (main d'œuvre, charges d'urbanisme, normes urbanistiques et énergétiques, fiscalité....) que des revenus de la population et des entreprises qui achèteront ou occuperont ces biens immobiliers (taux d'emploi, PIB, fiscalité...), ces évolutions démographiques, juridiques et fiscales imposent un cadre général dans lequel les maîtres d'ouvrage essaient de développer leur activité. En d'autres termes, ce cadre détermine directement les types de logements qui sont mis actuellement sur le marché par le secteur privé. Et si certains types de logements ne sont pas mis sur le marché, c'est là aussi au sein du cadre général qu'il faut trouver des solutions.

La proposition de l'UPSI dont il sera ici question (permettre à des ménages à revenus moyens de bénéficier d'un taux TVA à 6 % sur l'achat de nouveaux logements réalisés par le secteur privé dans le cadre de la politique sociale du logement) touche à ce cadre général. Elle est une solution, parmi d'autres, qui vise à modifier certaines structures existantes pour permettre aux

classes moyennes d'acquérir ou d'occuper un logement de qualité en Région bruxelloise, alors que cette opportunité semble actuellement de plus en plus difficile à saisir pour ce segment stratégique de la population (malgré l'ensemble des aides existantes¹). En effet, le cadre existant et la réalité économique contraignent les maîtres d'ouvrage à vendre les logements neufs à un prix relativement élevé, les conduisant nécessairement ainsi à s'adresser à un segment de la population relativement aisé. Or, ces maîtres d'ouvrage ne demandent pas mieux que de viser aussi un public aux revenus moyens, qui est par ailleurs bien plus important quantitativement en Région bruxelloise; cela permettrait en effet de diminuer le risque commercial des projets immobiliers, lequel est une donnée particulièrement difficile à maîtriser. Il y a là une solution stratégique à trouver. Celle-ci est d'autant plus cruciale qu'elle répond également à un objectif énoncé en termes exprès par le Gouvernement bruxellois dans sa déclaration de politique régionale 2014-2019: «La Région doit, sans tabou, développer une politique qui permet d'endiguer l'exode urbain des revenus moyens, entre autres, en permettant la production d'une offre variée de logements décents et abordables. C'est ainsi que le Gouvernement mettra tout en œuvre pour faciliter la production de logement par tous les opérateurs afin de faire baisser la pression sur les prix, tant à l'achat qu'à la location»².

La présente contribution abordera successivement le principe même de cette mesure, ses fondements socio-économiques, fiscaux et juridiques et, enfin, sa mise en œuvre concrète (comme l'impact budgétaire estimé).

I. Mesure proposée par l'UPSI

L'UPSI propose de mettre en place la mesure suivante: permettre à des ménages à revenus moyens de bénéficier *d'un taux TVA à 6 % sur l'achat de nouveaux logements* réalisés par le *secteur privé* dans le cadre de la *politique sociale du logement* (sans nécessité d'intervention financière de Citydev); ce, à des prix de vente par m² préférentiels et fixés par avance en concertation avec les pouvoirs publics.

Note pour le metteur en page: il faut accentuer le E dans «Elevé» (Élevé) dans chacun des quatre tableaux ci-dessus

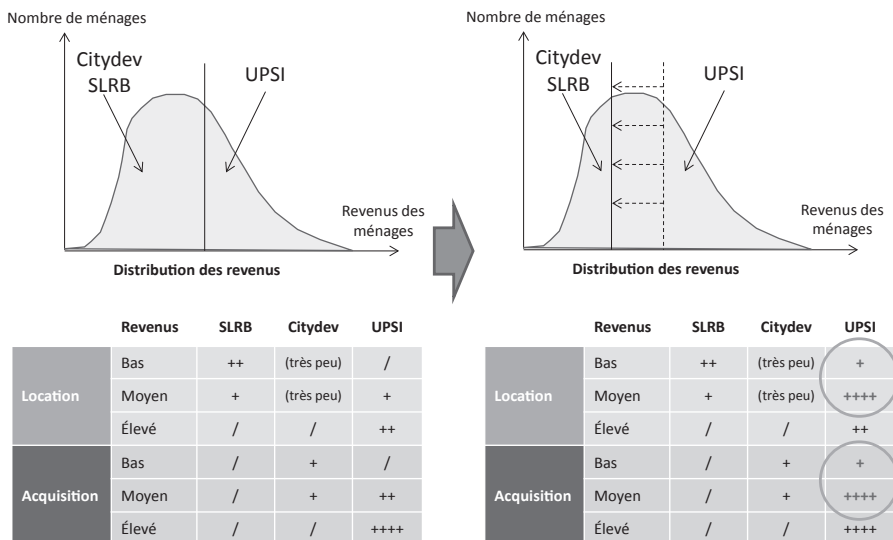
Cette mesure se veut complémentaire aux structures d'aides existantes (Citydev, SLRB...), qui doivent perdurer. C'est à travers une (légère) adaptation du cadre réglementaire (voy. ci-après) que les maîtres d'ouvrage pourront

¹ En ce compris: bonus logement, abattement fiscal...

² Gouvernement bruxellois, «Projet d'accord de majorité 2014/2019», p. 41 (www.parlbruparlirisnet.be/wp-content/uploads/2014/07/Accord-de-majorite-REG-FR.pdf).

commercialiser des logements à un prix plus abordable et répondre davantage ainsi aux demandes de la classe moyenne.

Par extension, cette mesure concerne également le secteur locatif en permettant aux *investisseurs immobiliers* d'acquérir des nouveaux logements avec ce taux de TVA réduit, à condition de mettre ces biens locatifs sur le marché à des niveaux de loyer réduits (par rapport aux prix de marché). Cette mesure s'accompagnerait de la possibilité (obligation?) pour le locataire de capitaliser la différence de loyer dans un produit d'investissement (éventuellement défiscalisé) qui lui permettrait à terme de bénéficier d'une aide au logement équivalente en Région bruxelloise.

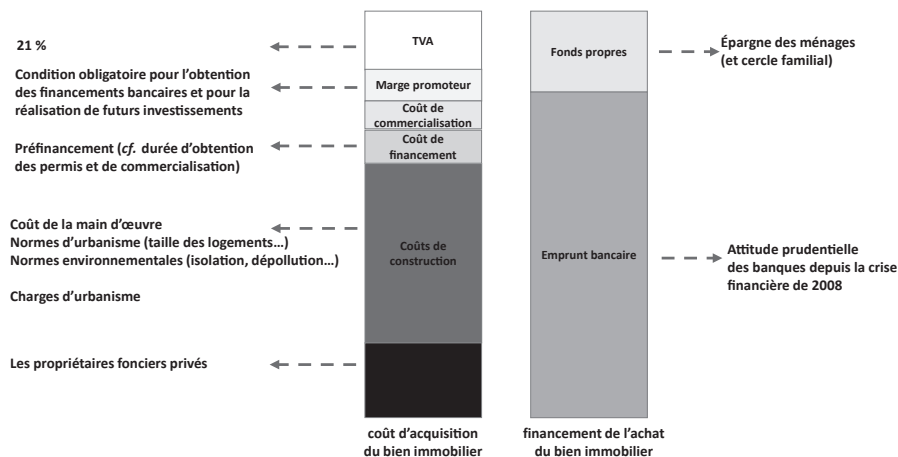


II. Fondements socio-économiques de la mesure

A. Un ensemble d'éléments qui rend le prix d'acquisition d'un logement trop cher...

Pour comprendre les problèmes actuels de pouvoir d'achat de la classe moyenne pour l'acquisition de nouveaux logements, il convient d'analyser le schéma suivant. Celui-ci met en parallèle (et de manière simplifiée) les éléments constituant d'une part, les coûts de réalisation de nouveaux logements et, de l'autre, le financement des biens immobiliers.

La difficulté fondamentale à laquelle sont confrontés les maîtres d'ouvrage est évidente: les prix de vente augmentent continuellement (en raison des coûts) alors que les capacités de financement par les ménages privés s'amoindrissent considérablement.



Au niveau des coûts, il est utile de rappeler les éléments suivants :

- coût du foncier : le promoteur immobilier n'a pas pour vocation de garder du patrimoine immobilier (terrains, immeubles en mauvais état...) en portefeuille et de spéculer. Bien au contraire, s'il acquiert du foncier, c'est pour le développer dans des délais les plus courts possibles en vue de limiter les intérêts intercalaires. En d'autres termes, le promoteur influence peu ou pas du tout le prix d'acquisition, qui est – le plus souvent – imposé par le vendeur (certainement en Région bruxelloise où le foncier disponible est relativement limité) ;
- coût de construction : plusieurs éléments sont à prendre en considération :
 - la fiscalité sur le travail pesant sur la main-d'œuvre en Belgique, bien que la réforme annoncée au niveau fédéral aille dans le bon sens, reste extrêmement élevée ;
 - les normes urbanistiques (notamment le règlement régional d'urbanisme – RRU) imposent des tailles de logements et sont particulièrement élevées par rapport aux exigences dans les pays environnants ;
 - les critères énergétiques sont parmi les plus ambitieux (et contraignants) d'Europe³ ;
 - les charges d'urbanisme⁴ ne tiennent pas compte des zones où le pouvoir d'achat de la population est relativement bas (notamment l'EDLRL) ;

³ http://documentation.bruxellesenvironnement.be/documents/IF_NRJ_ExigencesPeb2015FR.PDF.

⁴ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme (*M.B.*, 2 décembre 2013).

- coût de financement : les maîtres d'ouvrage financent les projets en grande partie par des emprunts bancaires. Entre l'acquisition du foncier et la commercialisation finale des nouveaux biens réalisés, il se passe un temps non négligeable (notamment en raison de la procédure de délivrance des permis, particulièrement problématique en Région bruxelloise), ce qui influence directement et de manière conséquente l'ampleur de ces frais de financement ;
- coût de commercialisation : les maîtres d'ouvrage ont peu ou pas d'emprise sur ceux-ci ;
- marge des promoteurs : elle existe mais elle est également une condition imposée par les prêteurs de fonds pour réduire leurs risques. Il n'est en effet pas rare que les maîtres d'ouvrage soient confrontés à des coûts de réalisation plus élevés que prévu (découverte inattendue d'amiante, soucis de commercialisation...) ; dans ce cas, la marge prévue ou générée par d'autres projets doit pouvoir couvrir les risques financiers ;
- TVA : avec une TVA de 21 %, la Belgique se trouve dans la moyenne des ratios pratiqués en Europe. Mais ce taux n'en demeure pas moins singulièrement élevé.

L'analyse de ces coûts met en évidence que les maîtres d'ouvrage sont tributaires d'un cadre et de réalités économiques sur lesquels ils ont peu d'emprise. Proposer des logements à un moindre prix à la classe moyenne par le secteur privé n'est possible dès lors que dans le cas d'opportunités foncières (souvent accompagnées de risques commerciaux et financiers non négligeables), de collaborations avec des opérateurs publics (par exemple les PPP avec Citydev) ou encore de dérogations réglementaires (notamment au RRU) autorisées par les autorités de délivrance de permis.

Concernant la capacité de financement des ménages privés, il est utile de souligner les points suivants :

- taux d'épargne des ménages privés : depuis 2009, celui-ci n'a fait que régresser pour arriver à un seuil historiquement bas en Belgique (13 % en 2015 contre 18 % en 2009). « Cette évolution s'explique notamment par le revenu disponible qui n'augmente pas ou à peine, la progression salariale modérée, la faible création de nouveaux emplois et la faiblesse des taux d'intérêt »⁵ En raison de la diminution de pouvoir d'achat des ménages, le Belge dispose de moins d'argent à mettre de côté et, par conséquent, de moins de fonds propres (ou émanant de son cercle familial) pour le financement de son achat immobilier. Si l'on ajoute à ce constat la croissance du nombre de couples (notamment avec enfants) se séparant, on devine aisément l'impact que cette évolution peut avoir sur le montant (déjà faible) que les ménages arrivent à épargner ;

⁵ <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws.francais/Economie/1.2146202>.

- attitude prudentielle des banques: les maîtres d'ouvrage ont pu constater lors de la commercialisation de leurs biens immobiliers que l'attitude des banques vis-à-vis des ménages acquéreurs s'était considérablement durcie ces dernières années. En agissant ainsi, les banques n'appliquent que des règles prudentielles qui ont été renforcées suite à la crise financière de 2008. Néanmoins, la capacité de financement des ménages privés s'en est nettement trouvée altérée.

Pour compléter le tableau, il convient de mentionner l'actuelle réforme fiscale qui vise à alléger la fiscalité sur le travail tout en alourdissant, par souci d'équilibre budgétaire, celle sur le capital. Alors que les éléments d'allègements ne sont, à ce stade, pas tout à fait connus, la refonte du bonus logement a, elle, bien été engagée, contribuant avec effet immédiat en 2015 à une diminution du pouvoir d'acquisition des ménages.

De l'ensemble de ces éléments, il résulte une contradiction évidente entre, d'une part, la progression des coûts de l'immobilier et, de l'autre, un reflux de la capacité financière des ménages désirant acquérir un bien immobilier.

B. ... et des conséquences socio-économiques importantes

Les conséquences de ces tendances contradictoires sont directes et multiples.

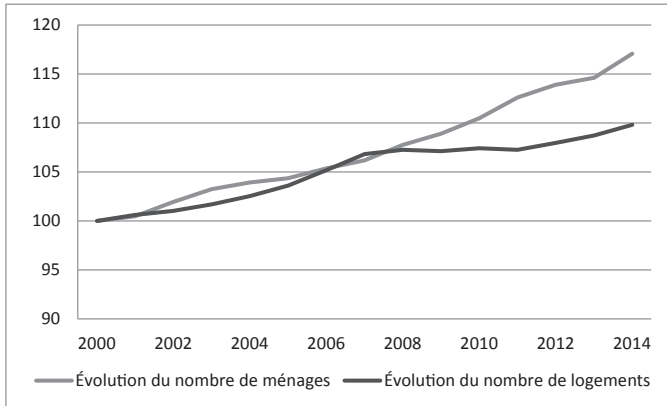
1. Décroissance du nombre de propriétaires. Les statistiques officielles ne recensent et publient les données nationales sur ce point que lors de l'«Enquête socio-économique générale» (qui a lieu tous les 10 ans), mais les acteurs de terrain (notaires, agents immobiliers...) confirment une tendance de fond à travers leurs baromètres respectifs: là où la proportion d'acquisitions faites par des primo-acquéreurs s'appréciait ces dernières années, cette augmentation s'est stabilisée aujourd'hui, voire commence à diminuer, et ce, au profit des investisseurs (soit des ménages privés ayant déjà acquis un bien, soit des acteurs institutionnels tels que les SIR). Actuellement, le taux de propriétaires occupants stagne à 39-40%⁶ en Région bruxelloise⁷.
2. Faible croissance du nombre de nouveaux logements. Dans la mesure où – pour les raisons expliquées ci-dessus – les promoteurs n'ont d'autre option que de se diriger vers un segment de la population (relativement restreint quantitativement) avec des revenus plus élevés que la moyenne

⁶ Source: <http://trends.levif.be/economie/immo/le-marche-immobilier-bruxellois-a-ete-stable-en-2014/article-normal-365853.html> et www.lesoir.be/752995/article/economie/immo/2015-01-08/plus-que-35-proprietaires-bruxelles-en-2020. Pour la Flandre, le professeur Kristof Heylen a pu démontrer cet inversement de la tendance dans son étude «Housing affordability and the effect of housing subsidies» publiée en 2014.

⁷ À noter que l'«acquisition de logements» n'est, en soi, pas l'objectif final à atteindre; il s'agit avant tout de trouver des solutions qui permettent aux personnes qui le désirent de se loger (acheter ou louer) en Région bruxelloise.

bruxelloise, le nombre global de logements croît moins rapidement que le nombre de ménages en Région bruxelloise. On a là aussi la conséquence

Graphique 1 : Comparaison entre la croissance du nombre de ménages et de logements entre 2000 et 2014 (2000 = base 100).



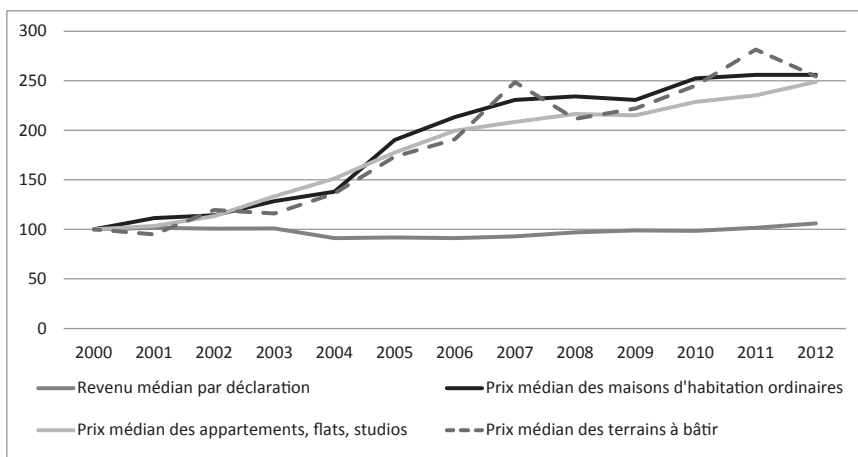
Source: <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/>.

du relativement faible nombre de logements réalisés annuellement par le secteur public (entre 500 et 600 unités, tous acteurs confondus).

En termes absolus, la croissance du nombre de ménages a dépassé donc de près de 30.000 unités le nombre de logements en Région bruxelloise sur cette période 2000-2014.

- Impact sur l'augmentation du prix d'acquisition des logements. De manière indubitable, ce constat a contribué à faire monter la pression sur les prix de vente des logements, en particulier les tarifs du marché secondaire (marché existant). Dans le graphique ci-dessous, sont mis en parallèle l'évolution des revenus médians et des prix des maisons, appartements et terrains à bâtir en Région de Bruxelles-Capitale. Ce tableau montre à quel point l'accessibilité aux logements est devenue problématique pour la classe moyenne bruxelloise.

Graphique 2: Comparaison entre la croissance du revenu médian et des prix de vente médians des maisons, appartements et terrains à bâtir en Région bruxelloise entre 2000 et 2012 (2000 = base 100)⁸



Source: <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/>.

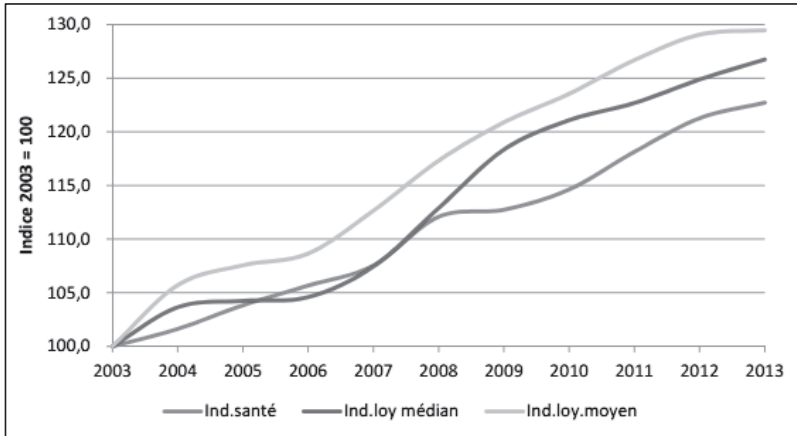
Indirectement, et au-delà de la pression sur les maisons, appartements et terrains existants, cette évolution démographique a également influencé les prix du foncier dans leur globalité en Région bruxelloise, en ce compris celui que les maîtres d'ouvrage doivent acquérir pour développer des projets immobiliers.

4. Plus grande pression sur les loyers. Les ménages qui n'acquièrent pas de logement mais désirent tout de même résider en Région bruxelloise se dirigent naturellement vers le marché locatif. Dès lors cependant que le parc de logements (locatifs) ne s'étoffe pas dans la même proportion que le nombre de nouveaux ménages en Région bruxelloise, on constate là aussi une pression accrue sur les loyers. « Depuis 2004, on assiste à une croissance des loyers qui est régulièrement supérieure à l'indice-santé. En effet, les loyers actualisés augmentent suivant un taux annuel moyen de 2 %, soit un décrochage des loyers de 2 % en moyenne par rapport à l'indexation prévue par la législation »⁹.

⁸ À noter qu'il s'agit ici d'une évolution des prix immobiliers qui portent sur le marché *secondaire* (il n'existe pas encore, à ce stade, de statistiques sur les prix des logements neufs). Néanmoins, avec une moyenne de 3.500 nouveaux logements par an sur un total de 570.000 logements existants en Région bruxelloise (source: <http://statbel.fgov.be/fr/statistiques/chiffres/>), le logement neuf ne représente annuellement que +/- 0,6 % des biens. Les chiffres sur l'évolution des prix du marché secondaire sont donc représentatifs.

⁹ M.-L. DE KEERSMAECKER, *Observatoire des loyers – Enquête 2013*.

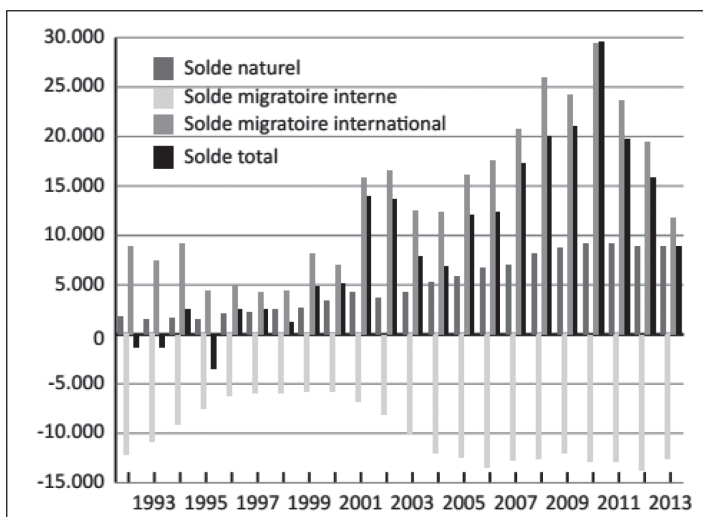
Graphique 3 : Évolution des loyers marginaux mensuels des logements locatifs (2004-2013).



Source : M.-L. DE KEERSMAECKER, *Observatoire des Loyers – Enquête 2013*.

5. Les classes moyennes quittent la Région bruxelloise. Les statistiques sont sans équivoque à ce sujet: des milliers de ménages de la classe moyenne quittent annuellement la Région bruxelloise pour les Régions wallonne et flamande; le solde migratoire interne (voy. *infra*) est donc négatif.

Graphique 4 : Mouvements de la population en Région de Bruxelles-Capitale (1992 à 2013).



Source : IBSA, SPF Économie – Direction générale Statistique – Statistics Belgium.

Dans son enquête sur les motifs de l'exode urbain de la classe moyenne, l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse (IBSA) a pointé un ensemble d'éléments qui expliquent ce phénomène, dont la problématique de l'accès à la propriété et celle de l'environnement¹⁰.

En guise de conclusion sur les éléments socio-économiques au fondement de la mesure préconisée par l'UPSI, il est permis d'avancer que tous les secteurs du logement sont intrinsèquement liés les uns aux autres : un nombre trop faible de biens neufs achetés par une frange de la population relativement aisée produit indirectement mais inévitablement un impact sur les loyers que paie un segment de la population aux revenus relativement faibles. Compte tenu du cadre réglementaire actuel et de la réalité socio-économique de la Région bruxelloise (notamment l'évolution des revenus et de la démographie), on se trouve aujourd'hui dans une impasse... et les classes moyennes n'ont d'autre choix dès lors que de quitter le territoire bruxellois.

Plus fondamentalement, on assiste à une dualisation des ménages résidant en Région bruxelloise, entre ceux qui – raison de leurs revenus bas – bénéficient d'un logement public et ceux dont les ressources – élevées – leur permettent d'acheter leur habitation. Cette évolution n'est dans l'intérêt de personne, pas des classes moyennes en tous cas (obligées de désertier l'environnement dans lequel elles ont grandi), ni de nos représentants politiques (qui voient partir une tranche de population stratégique pour l'avenir de la Région, contributrice fiscale d'importance par surcroît), ni du secteur de la construction (qui passe à côté d'un volume d'activités économiques important en Région bruxelloise).

Par conséquent, aider les classes moyennes à acquérir ou occuper un logement constitue une mesure sociale d'intérêt général, qui a des répercussions positives sur l'ensemble des segments du logement en Région bruxelloise... et pour l'ensemble des acteurs (in)directement concernés. Son importance stratégique et son urgence se traduisent ici par le choix des mots utilisés pour le dispositif appelé de ses vœux par l'UPSI, à savoir un « Pacte pour le logement ».

III. Fondements fiscaux et juridiques de la mesure

Pourquoi avoir articulé un tel soutien autour de la TVA? Pourquoi la mesure s'inscrit-elle dans la notion de « politique sociale du logement »? Et quel rôle exact est prêté à Citydev?

¹⁰ Source: « Évolution, caractéristiques et attentes de la classe moyenne bruxelloise », *Les cahiers de l'IBSA*, décembre 2012 (www.ibsa.irisnet.be/fichiers/publications/cahiers-de-libsa/cahiers_de_l_ibsa_n_3_decembre_2012.pdf).

A. Pourquoi une mesure basée sur la TVA ?

Le choix de procéder par une baisse de TVA se justifie par les raisons suivantes :

1. la TVA à 21 % constitue une *part importante du prix d'achat global* d'un nouveau bien immobilier. La réduction de 21 % à 6 % constituerait un allègement financier important pour les ménages, leur permettant d'acquérir plus facilement un bien qui leur est financièrement inaccessible aujourd'hui. Très concrètement, sur l'achat d'un appartement neuf de 200.000 EUR, cet allègement de 15 % de TVA reviendrait à une diminution du coût d'achat pour le ménage de 30.000 EUR ;
2. le dispositif conduirait les *banques à prêter plus facilement*, car le montant de TVA à financer serait plus faible. Actuellement, les institutions bancaires appliquent en règle un taux de financement par fonds propres de 20 % (par rapport au montant global d'achat – frais compris)¹¹ ; l'emprunt contracté par les ménages porte donc sur 80 % du coût total. Si l'on reprend l'exemple ci-dessus, le prêt hypothécaire plafonnerait à 164.800 EUR¹² au lieu de 193.600 EUR¹³. La banque diminue drastiquement ainsi son risque financier puisque la valeur hypothécaire du bien excède largement celle du prêt. Et, ce faisant, elle peut se permettre d'amenuiser son taux d'emprunt en vue d'attirer les clients. *In fine*, c'est le ménage acquéreur qui bénéficiera indirectement (et donc une deuxième fois) de cette mesure. Il y a là les éléments d'un véritable effet levier ;
3. une mesure adossée à la TVA s'adresse à tous les acteurs, *et incite donc également le secteur privé* – qui dispose de moyens financiers et de toutes les compétences techniques – à produire davantage de logements. En procédant de la sorte, on ne favorise pas des intervenants particuliers ; l'ensemble des maîtres d'ouvrage est potentiellement concerné (moyennant le respect de certaines contraintes, décrites plus loin) ;
4. le choix d'une mesure par la TVA se justifie également par ce qu'elle n'est *pas* : en l'occurrence, ici, un « *subside* ». Il n'est aucunement question de proposer aux maîtres d'ouvrage ou aux ménages un montant forfaitaire, qui se répercuterait inexorablement sur les moyens budgétaires publics. Au contraire, il s'agit de développer un segment qui est actuellement sous-développé en Région bruxelloise et qui rapporterait de l'argent à l'État grâce à une TVA de 6 % sur des logements qui ne sont actuellement *pas* réalisés.

¹¹ Ce taux de financement par fonds propres de biens immobiliers a fort évolué ces dernières années. Avant la crise financière, les banques prêtaient 100 % de la somme, voire 110 % dans certains cas. Les réformes imposées au secteur bancaire à la suite de la crise de 2008 les ont obligées à revoir ce taux à la baisse.

¹² $(200.000 \text{ EUR} + 6 \% \text{ TVA}) \times 80 \%$.

¹³ $(200.000 \text{ EUR} + 21 \% \text{ TVA}) \times 80 \%$.

B. Pourquoi une mesure inscrite dans la « politique sociale du logement » ?

Aujourd'hui, toute mesure fiscale doit respecter la législation européenne. Aucun État européen ne peut décider, seul, d'y déroger; il en va ainsi de la TVA. La Belgique (fédérale) a opté à ce sujet pour trois taux de base (qui sont fixés par arrêté royal)¹⁴:

- 6% pour les biens de première nécessité et pour les prestations de services à caractère social (par exemple, les produits de première nécessité, le transport de personnes... et les logements fournis dans le cadre de la *politique sociale du logement*);
- 12% pour certains biens et prestations de services qui présentent de l'importance sur le plan économique ou social (par exemple, le charbon, la margarine, les abonnements à la télévision payante, les résidences-services);
- 21% pour les opérations se rapportant à des biens ou à des services qui ne sont pas mentionnés ailleurs (par exemple, les voitures neuves, les maisons neuves, les articles de parfumerie).

Par-là, la Belgique s'est conformée à la directive européenne 2006/112/CE, qui autorise que « la livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale »¹⁵ soient facturées au taux de TVA réduit. Encore faut-il savoir ce qui est compris exactement par « politique sociale » du logement.

Depuis longtemps compétentes pour la politique du logement en général, les Régions ont toute latitude pour décrire plus précisément cette notion de politique sociale du logement sur leur territoire (les taux TVA restant, quant à eux, définis au niveau fédéral). En concertation avec l'administration fiscale fédérale, la Région bruxelloise a ainsi adopté, au fil du temps (2003¹⁶, 2011¹⁷ et 2013¹⁸), différents arrêtés qui renseignent les acteurs agissant – moyennant bien entendu le respect de certaines contraintes – dans le cadre de cette politique sociale du logement. Actuellement, les acteurs agréés en Région bruxelloise sont les suivants:

- la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB) et les sociétés immobilières de service public (SISP);
- le Fonds du logement;

¹⁴ Source générale: www.belgium.be/fr/impots/tva/taux/.

¹⁵ Catégorie 10 de l'annexe III de la directive européenne 2006/112/CE.

¹⁶ Ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement et visant à définir la politique sociale du logement.

¹⁷ Ordonnance du 20 juillet 2011, *M.B.*, 10 août 2011.

¹⁸ Arrêté royal du 21 décembre 2013.

- Citydev (anciennement Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale – SDRB);
- les entreprises privées que Citydev fonde et dont elle détient une participation en capital (ou avec lesquelles elle s'associe à l'occasion de cette mission – moyennant l'autorisation du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale).

Le choix de mobiliser la notion de «politique sociale du logement» se justifie donc aisément: on a là un concept officiel, approuvé au niveau politique (européen, fédéral et régional) et qui est par ailleurs appliqué par des opérateurs publics avec lesquels le secteur privé travaille déjà. De ce point de vue, la mesure prônée ici n'a rien de révolutionnaire; elle entre parfaitement dans un cadre juridique et des procédures existants.

C. Pourquoi l'opérateur «Citydev»?

Bien qu'il n'y ait pas d'exclusivité quelconque à vouloir travailler avec Citydev, le recours à cet opérateur s'explique par les raisons suivantes:

1. *opérateur d'expérience pour le secteur privé.* En 40 ans d'expérience, Citydev a noué un grand nombre de partenariats avec des maîtres d'ouvrage privés. Cette expérience a conduit à une efficacité certaine dans la collaboration et forgé une confiance réciproque (termes allant naturellement de pair) pour la mise sur pied de projets de logements. Renforcer davantage la coopération avec cet acteur stratégique pour la Région bruxelloise semble constituer une étape supplémentaire logique dans le processus d'extension du parc d'habitations à Bruxelles;
2. *application élargie de la notion de «politique sociale du logement».* Citydev représente un cas particulier dans l'éventail des acteurs agissant dans le cadre de la politique sociale du logement dès lors que son public cible ne se limite pas aux ménages aux revenus faibles mais comprend également les revenus *moyens*. Pour rappel, le plafond des ressources ne peut dépasser¹⁹ 59.312 EUR (+5.535 EUR pour le premier enfant, et +2.768 EUR pour les enfants suivants). Dans les faits, plus de 75 % des ménages bruxellois ont des revenus inférieurs à ces barèmes. Citydev doit par ailleurs localiser ses actions immobilières au sein de la zone géographique «Espace de développement renforcé du logement et de la rénovation» (EDRLR), ce qui ne constitue pas un frein pour les maîtres d'ouvrage privés vu l'étendue de cette zone²⁰;
3. *relativement faible nombre de logements mis annuellement sur le marché.* En portant SDRB/Citydev sur les fonts baptismaux, les autorités ont

¹⁹ Note: montants en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

²⁰ Plus d'explications sur la zone sur www.adt-ato.brussels/sites/default/files/documents/Perimetre_EDRLR.pdf.

entendu se doter d'un outil stratégique pour la création de logements acquisitifs destinés aux revenus faibles et moyens. Quarante ans plus tard, les statistiques font état d'une production annuelle de logements tournant autour des 300 unités en moyenne²¹. Vu les besoins existants en Région bruxelloise, on comprend vite qu'un organisme comme Citydev ne peut, seul, répondre à la demande de la classe moyenne²².

Il est par ailleurs utile de préciser que si la mise sur le marché de logements par Citydev semble si faible, c'est avant tout en raison du cadre réglementaire et des limites budgétaires auxquels cet acteur est confronté. Citydev subsidie en effet près de 30 % du prix total d'acquisition du logement, ce qui situe la somme à payer aux alentours de 70.000-90.000 EUR par bien²³. Bien que le prix de vente soit passé de 1.200 à 1.500 EUR/m² nets (à indexer annuellement depuis 2012), il n'en demeure pas moins que le montant subsidié est extrêmement élevé. Au regard du budget global annuel de 15 millions EUR destiné à la rénovation urbaine²⁴, les marges de manœuvre de cette institution régionale apparaissent forcément des plus réduites.

Compte tenu de ces éléments, le choix de travailler avec Citydev s'impose : il s'agit d'un acteur existant, qui cible un public identique (à celui que l'UPSI vise) sur un territoire stratégique de la Région, mais qui – dans un cadre budgétaire défini – est incapable de répondre à un nombre plus important de demandes en raison de la générosité de l'aide publique par logement²⁵.

IV. Tentative d'opérationnalisation de la mesure

A. Le volet « acquisitif »

La mesure proposée par l'UPSI vise donc à élargir le champ d'action de Citydev, en *proposant un produit complémentaire* à celui qu'il offre déjà actuellement. La grille suivante permettra de mieux saisir les similitudes et différences avec le produit actuel.

²¹ Source: *Observatoire des logements 2012*, <https://urbanisme.irisnet.be/pdf/opl3>.

²² Voy. *supra* le graphique 1.

²³ A. MATHIEU (Isis Consultant), « Les coûts comparés des dispositifs régionaux de la politique régionale du logement », étude menée pour la Région bruxelloise et présentée notamment aux Midis du logement (SLRB). Ces montants ne prennent cependant pas en considération les coûts de fonctionnement de Citydev ni celui du foncier !

²⁴ Source: www.citydev.brussels/docs/general/fr/20150714.pdf.

²⁵ Si toutefois, pour des raisons juridiques quelconques, il s'avérait difficile de collaborer avec Citydev, il va de soi qu'un autre (nouveau) véhicule (semi-public) pourrait être utilisé.

	Produit actuel de Citydev	Produit (mesure) proposé(e) par UPSI
Public cible	Ménages aux revenus faibles et moyens – critères Citydev	
Qualité des logements	Application critères Citydev	
Contrôle qualité des logements	Citydev	
Localisation des logements	Zone EDRLR	
Prix de vente des logements	1.500 EUR/m ² (net)	Entre 2.200 et 2.300 EUR/m ² ²⁶
Subsides	Entre 70.000 et 90.000 EUR par logement	Pas de subside

Deux interrogations s'en dégagent :

- *investisseurs concernés*? À première vue, cette mesure s'adresse aux primo-acquéreurs mais, à l'instar de Citydev, elle pourrait être élargie aux investisseurs qui acceptent de mettre leurs logements à disposition à un loyer réduit, pendant une certaine période (*cf.* les critères de Citydev);
- *qui vend*? Deux scénarios sont envisageables, qui ne seraient pas sans conséquences (juridiques et opérationnelles) pour Citydev :

- scénario 1: Citydev resterait l'intermédiaire principal et validerait le respect de toutes les conditions liées à la « politique sociale du logement » (concernant le logement, le prix de la transaction et les revenus des acquéreurs).

Conséquences juridiques et opérationnelles: l'arrêté royal – déterminant les acteurs autorisés à agir dans le cadre de la politique sociale du logement – ne doit pas être modifié, ce qui constitue un avantage évident²⁷. Par contre, Citydev serait sans doute amené à devenir temporairement propriétaire des logements avant de les revendre directement à son public cible (achat et revente immédiate).

²⁶ Ce prix de vente moyen doit bien entendu être déterminé en concertation avec les pouvoirs publics. Par l'application d'un prix de vente fixé d'avance, on évite qu'une diminution de la TVA soit compensée par une augmentation des prix de vente. En proposant ce prix fixe, la mesure répond directement à une crainte exprimée par les autorités publiques concernant une possible baisse de la TVA. Ces prix fixés par m² sont par ailleurs éventuellement modulables selon les spécificités locales – le fruit de discussions préalables entre secteur public et privé.

Il est utile de préciser que ce montant de 2.200 EUR/m²-2.300 EUR/m² correspond au prix de vente d'un logement par Citydev, à savoir 1.500 EUR/m² + les subsides régionaux auxquels cet opérateur a droit.

²⁷ Cette liste se trouve à la rubrique XXXVI du tableau A de l'annexe à l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 relatif aux taux de TVA, qui a été modifiée par l'article 6 de l'arrêté royal du 10 février 2009. Actuellement, cet article est formulé de la façon suivante :

Les ajustements législatifs à apporter auront donc principalement trait à la définition des nouvelles activités de Citydev, *sans qu'il faille remettre en question sa nature de « société régionale du logement »*. Il faudrait concrètement :

- (a) instaurer la possibilité pour Citydev de ne pas intervenir financièrement dans le prix de vente des projets et d'aliéner les biens à un prix de 2.250 EUR/m² (plutôt qu'à 1.500 EUR/m² comme c'est le cas actuellement);
- (b) confier à Citydev des activités complémentaires (au-delà de l'acquisition et revente de logements), à savoir contrôler la qualité des logements réalisés ainsi que la hauteur des revenus des acquéreurs;
- scénario 2: les maîtres d'ouvrage vendent les logements *directement* aux ménages privés (après contrôle de qualité effectué par Citydev), en faisant simplement valider par les notaires le respect des conditions liées à la « politique sociale du logement » (critères de transaction et de revenus).

Conséquences juridiques et opérationnelles: il conviendra de revoir l'arrêté royal précité pour y intégrer le secteur privé²⁸, ce qui évitera à

« § 1^{er} Le taux réduit de six pour cent s'applique :

A) aux livraisons de biens ci-après, visés à l'article 1^{er}, § 9, du Code, ainsi qu'aux constitutions, cessions et rétrocessions de droits réels portant sur de tels biens, qui ne sont pas exemptées de la taxe conformément à l'article 44, § 3, 1^o, du Code, lorsque ces biens sont destinés au logement dans le cadre de la politique sociale :

a) les logements privés qui sont livrés et facturés aux sociétés régionales de logement et aux sociétés de logement social agréées par celles-ci et qui sont destinés à être donnés en location par ces sociétés;

b) les logements privés qui sont livrés et facturés aux sociétés régionales de logement et aux sociétés de logement social agréées par celles-ci et qui sont destinés à être vendus par ces sociétés;

c) les logements privés qui sont livrés et facturés par les sociétés régionales de logement et par les sociétés de logement social agréées par celles-ci.

B) aux travaux immobiliers au sens de l'article 19, § 2, alinéa 2, du Code, à l'exclusion du nettoyage, et aux autres opérations énumérées à la rubrique XXXI, § 3, 3^o à 6^o, du tableau A, effectués aux logements privés visés sous A et fournis et facturés aux sociétés régionales de logement et aux sociétés de logement social agréées par celles-ci [...];

C) à la location-financement d'immeubles ou leasing immobilier visé à l'article 44, § 3, 2^o, b), du Code, portant sur les logements privés visés sous A lorsque le preneur en location-financement ou leasing immobilier du bâtiment est une société régionale de logement ou une société de logement social agréée par celle-ci ».

Selon l'article 20, § 2, dernier alinéa, de l'ordonnance du 20 mai 1999 relative à la SDRB, le législateur considère que la SDRB est « une société régionale de logement dans l'exécution de sa mission de production de logements moyens pour laquelle des subsides lui sont octroyés ». C'est dans la deuxième partie de cette phrase que le bât blesse.

²⁸ Théoriquement, la chose devrait être possible car selon différentes déclarations du Conseil d'État en matière de fiscalité immobilière, les « acteurs actifs au sein du même segment de la construction de logements sociaux » devraient « être traités sur un pied d'égalité en ce qui concerne le taux de TVA à appliquer ». Il faudrait dès lors modifier le tableau A en annexe de l'article 1^{er} de l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 qui énumère les opérations de livraison et de service éligibles au taux réduit de 6 % (voy. note infrapaginale précédente).

Citydev de devenir temporairement propriétaire des logements. L'aménagement législatif, toutefois, paraît plus difficile à obtenir ici.

Le choix du premier scénario paraît, politiquement et juridiquement, le plus réaliste.

B. Le volet « locatif »

Comme indiqué ci-dessus, le secteur locatif est également visé par la suggestion de l'UPSI puisque l'objectif final n'est pas tant de permettre à des ménages aux revenus moyens d'acquérir dès maintenant un logement en Région bruxelloise que de leur permettre de se loger à un prix global raisonnable, sur toute la durée d'occupation. Raison pour laquelle il serait utile d'encadrer la mesure locative en l'accompagnant de la possibilité (voire de l'obligation) pour le ménage de capitaliser la différence de loyer à travers un produit fiscal spécifique. À terme, l'aide au logement serait identique pour le particulier, indépendamment du recours au non à la formule préconisée par l'UPSI.

Concernant le niveau du loyer, on peut s'inspirer du système pratiqué par Citydev, dont la réglementation prévoit que «le loyer applicable devra soit s'aligner sur ceux pratiqués par les AIS²⁹ pour les propriétaires qui louent via une AIS, soit ne pas dépasser un rendement maximum de 4 % sur le coût de l'investissement. Ce loyer est calculé et déterminé par l'administration pour autant qu'il ne dépasse pas deux tiers du loyer d'un appartement similaire dans une zone identique sur le marché privé»³⁰.

Et s'agissant de la problématique juridique du taux de TVA réduit de 6 % dont pourrait bénéficier l'investisseur pour l'acquisition du bien immobilier, doivent être envisagés des scénarios identiques à ceux qui ont été décrits plus haut (« A. Le volet acquisitif »).

C. Une valeur ajoutée évidente pour l'ensemble des acteurs

La valeur ajoutée de cette mesure est évidente pour tous les différents acteurs (in)directement concernés :

- *pour le public cible* : prix d'achat minoré et TVA réduite déboucheront ensemble sur un coût global d'acquisition largement inférieur à ce qui se pratique actuellement. Cet écart fera la différence pour un grand nombre de ménages aux revenus moyens qui désirent acquérir un logement en Région bruxelloise.

²⁹ Pour « agence immobilière sociale ».

³⁰ Source : www.citydev.brussels/fr/renurb25.asp.

Aujourd'hui, les prix en vigueur pour des logements moyens (de qualité Citydev) sur cette zone (et alentour) tournent autour de 2.550 EUR/m², pour culminer – avec la TVA de 21 % – à 3.085 EUR/m² toutes charges comprises³¹. Avec la nouvelle mesure UPSI (et une TVA de 6 % afférente à un prix de 2.550 EUR/m²), le coût global d'acquisition plafonnerait à 2.385 EUR/m², soit une différence nette moyenne de 700 EUR/m². Pour un logement de deux chambres de 90 m², le gain avoisinerait 63.000 EUR par logement³². Un avantage équivalent peut être atteint à travers une formule locative avec les investisseurs immobiliers qui mettraient sur le marché des biens avec des loyers revus à la baisse;

- *pour l'emploi dans le secteur de la construction et pour les maîtres d'ouvrage*: en proposant un prix de vente de 2.250 EUR/m² (au lieu d'une moyenne de 2.550 EUR/m²), le secteur privé consent évidemment à une réduction non négligeable, mais dans l'espoir de récupérer ce coût marginal par un plus grand volume de ventes (et à un plus faible risque de commercialisation de ces biens immobiliers). On a déjà évoqué ce risque commercial³³, actuellement élevé en Région bruxelloise; avec cette mesure-ci et les efforts consentis tant par le secteur public que privé, on circonscrit ce risque. Très concrètement, le secteur s'attend à augmenter de près de 2.000 logements le nombre total de biens mis annuellement sur le marché;
- *pour les autorités publiques*: en appliquant cette mesure, les autorités publiques régionales atteindront l'objectif stratégique qu'elles se sont assignées dans leur déclaration gouvernementale 2014-2019: maintenir sur son territoire une grande partie des ménages aux revenus moyens qui quittent actuellement la Région bruxelloise. Cette mesure incitera par ailleurs un grand nombre de ménages bruxellois à s'intéresser à la zone EDRLR (ce qui favorisera une plus grande diversité socio-économique sur cette zone). Sur le plan financier, par ailleurs, la production de logements rapporte bien plus d'argent qu'elle n'en coûte (même avec une TVA réduite). L'emploi et les recettes générés par une telle stimulation du secteur de la construction représentent des éléments incontestablement positifs, à prendre en considération. Au final, cette mesure renforcerait – à travers Citydev – la position stratégique et l'image du secteur public dans le cadre de l'érection de logements acquisitifs abordables (au lieu de

³¹ Ce coût global s'entend hors frais de notaire et frais de financement.

³² À noter que le coût de cet avantage aux ménages privés est équitablement partagé entre le secteur privé et public (respectivement 300 EUR et 400 EUR, pour un avantage de 700 EUR/m²). Le secteur public contribue à première vue légèrement plus mais, à la différence du secteur privé, il sera largement récompensé par les retours fiscaux de la production de logements supplémentaires (voy. ci-après).

³³ Voy. *supra* «II. Fondements socio-économiques de la mesure».

250 logements mis annuellement sur le marché par Citydev, on passerait à plus de 2.000 logements).

D. Balises

En vue de sécuriser le succès de l'application de la mesure, il convient de développer deux balises au moins :

1. *durée d'application de la mesure* : celle-ci doit rester temporaire et, dans un premier temps, se limiter à une période de 5 ans (par exemple) ;
2. *révision des prix de vente / des loyers* : en fonction du succès de la mesure et à l'issue de la période d'application de celle-ci (5 ans, comme expliqué ci-avant), les autorités pourraient revoir les prix de vente par m² ou les loyers des logements.

E. Impacts de la mesure sur les volumes de logements produits, l'emploi et les budgets publics

Ainsi qu'on l'a vu plus haut, les critères de revenus appliqués par Citydev s'adressent à une grande partie de la classe moyenne, en ce compris la classe moyenne qui a suffisamment de revenus que pour se permettre d'acheter un bien neuf avec un taux TVA de 21 % en Région bruxelloise.

Avec la présente mesure, une partie des nouveaux logements mis sur le marché le seront avec une TVA de 6%, alors qu'ils auraient pu être vendus avec une TVA de 21 %. Il y a là d'évidence un risque de cannibalisation qui ne peut être évité et dont il faut bien entendu tenir compte pour calculer l'impact budgétaire de la mesure. C'est pourquoi trois scénarios sont développés ci-dessous : un scénario attendu avec un léger phénomène de cannibalisation, un scénario négatif avec un gros impact de cannibalisation et un scénario positif sans phénomène de cannibalisation.

IMPACT ATTENDU SUR LES VOLUMES DE LOGEMENTS MIS SUR LE MARCHÉ	Scénario négatif	Scénario attendu	Scénario positif
Différence de logements produits / vendus avec TVA à 6 %	+ 2.700	+ 2.700	+ 2.700
Différence de logements produits / vendus avec TVA à 21 %	- 1.400	- 700	/
Croissance attendue du nombre de logements mis sur le marché	+ 1.300	+ 2.000	+ 2.700

En croisant les chiffres d'affaires (générés par la réalisation de nouveaux logements) avec des coefficients d'emplois (fournis par le Bureau fédéral du

Plan), il est possible de mesurer l’impact de la création de logements sur l’emploi (direct et indirect). Ainsi obtenons-nous les données suivantes pour chaque scénario :

IMPACT ATTENDU SUR L'EMPLOI	Scénario négatif	Scénario attendu	Scénario positif
Nombre d'emplois directs créés	1.016	1.562	2.109
Nombre d'emplois indirects créés	1.020	1.569	2.118
Nombre attendu d'emplois créés	2.036	3.132	4.228

La conjugaison de ces trois données (nombre de logements, chiffre d’affaires et emplois) permet de calculer un impact budgétaire réaliste pour les autorités publiques.

IMPACT BUDGÉTAIRE ATTENDU		Scénario négatif	Scénario attendu	Scénario positif
Rentrées fiscales TVA sur logements vendus avec TVA à 6 %	+	29.808.000 €	29.808.000 €	29.808.000 €
Pertes fiscales TVA (logements vendus avec TVA à 6 % plutôt que 21 %)	-	38.640.000 €	19.320.000 €	0 €
Nouvelles recettes à travers les cotisations de la MO	+	42.910.724 €	66.016.499 €	89.122.273 €
Nouvelles recettes fiscales à travers l'IPP & PI	+	1.105.000 €	1.700.000 €	2.295.000 €
Coûts en moins en raison de demandeurs d'emploi en moins	+	14.351.067 €	22.078.565 €	29.806.063 €
Impact budgétaire attendu par an	+	49.534.791 €	100.283.064 €	151.031.336 €

Globalement, il est évident que la production de nouveaux logements engendre du chiffre d’affaires et de l’emploi. En l’occurrence, 2.000 nouveaux logements par an créent plus de 3.100 emplois par an (directs et indirects). Ce sont donc théoriquement autant de demandeurs d’emploi en moins et autant de cotisations sociales en plus.

L’analyse permet de distinguer les pertes et rentrées régionales ou fédérales. À cet égard, on peut constater un équilibre aux deux niveaux :

- *fédéral* : l’effet négatif de cannibalisation sur la TVA est dans un premier temps compensé par le plus grand volume de logements vendus (avec une TVA à 6 %) et, dans un second temps, largement contrebalancé par les nouvelles cotisations sociales ;

- *régional*: la TVA étant une matière fédérale, il n'y a pas de pertes pour les autorités régionales. Au contraire, les nouveaux habitants apportent des recettes fiscales supplémentaires à travers l'IPP et le précompte immobilier.

Un impact budgétaire positif est donc attendu à chacun de ces deux niveaux de pouvoir.

Sans entrer dans la tanière du tigre, comment capturer ses petits ?

Perspective européenne sur l'intervention publique
favorisant le développement d'une offre de logement
à caractère social, dans le cadre cristallin du respect
du droit de propriété

Marc UHRY

Responsable Europe de la Fondation Abbé Pierre

«... qu'au milieu d'un univers qui est peut-être infini et paraît bien avoir treize milliards d'années d'âge il y ait une petite boule qui se prend au sérieux au point que sa peau soit devenue un cadastre, c'est assez drôle ! Il est vrai qu'au temps des voleurs de feu nos lointains ancêtres ont pu être sensibles très vite à l'idée d'un périmètre au-dedans duquel les resquilleurs ne devraient pas s'aventurer sous peine d'être mis à mal. De là à percevoir ce lopin de terre comme "approprié" par le groupe, il n'y avait qu'un pas. Un pas franchi le silex à la main et l'innocence en tête, sur une planète encore vaste et peu peuplée. C'est seulement beaucoup plus tard que le silex serait remplacé par des forces spéciales de répression, et l'innocence par un corps de représentations psychosociales forgé par les groupes dominants et propre à donner à la propriété le caractère absolu, inviolable et sacré que le monde moderne connaît bien pour le citer toujours et le violer souvent »

M. Querrien, *Manière de voir*, 2010.

I. Les marchés du logement se sont éloignés des besoins de la population

Les années 1990 et 2000 ont été marquées par la financiarisation des marchés du logement en Europe. Ces marchés se sont éloignés d’une logique de relation entre offre et demande (qui fixerait les prix et stimulerait la production), au profit d’une logique plus spéculative. Selon les moments, l’immobilier tertiaire a pu tirer les prix du logement à la hausse, les fonds de pension américains débarquant massivement dans une ville estimée sous-évaluée (comme Marseille) ou simplement pour diversifier leur portefeuille de titres (Dresde). Aujourd’hui, Paris essaie de limiter le développement des meublés touristiques, pendant que Barcelone réfléchit aux moyens de mobiliser le patrimoine vacant diffus, aux fins de répondre aux besoins les plus criants de sa population.

En quinze ans, le ratio entre le prix de vente d’un logement et le revenu des ménages a crû de 19 % dans la zone Euro mais de 63 % en Belgique.

Évolution du ratio prix du logement/revenu par rapport à la tendance de long terme¹

Belgique	63 %
Royaume-Uni	62 %
France	59 %
Suède	38 %
Italie	29 %
Espagne	22 %
Zone Euro	19 %
Autriche	15 %
Danemark	12 %
Pays-Bas	9 %
Finlande	2 %
Irlande	-3 %
Grèce	-3 %
Allemagne	-5 %
Portugal	-28 % ²

¹ Source : OCDE, *House prices database*, 1999-2014.
² Attention, la baisse des prix nationale masque souvent d’importantes disparités entre métropoles sous pression et territoires en déprise.

L'excès mondial de liquidités facilite l'accès aux crédits à taux d'intérêt réduit et, pendant un temps, les ménages ordinaires ont pu suivre cette évolution grâce à une augmentation de la durée des crédits hypothécaires. Mais les arbres ne grimpent pas jusqu'au ciel : poussés par une logique spéculative d'achat pour revente avec bénéfice, les prix ont continué à progresser, alors que la demande s'asphyxiait et que les perspectives des classes moyennes se fragilisaient.

Aujourd'hui en Europe, les logements ne sont ni au bon endroit ni au bon prix. Les biens sont beaucoup trop onéreux dans les zones attractives et les bassins d'emploi par exemple ; par ailleurs, les surfaces bâties sont souvent accaparées par l'immobilier de bureaux, le tourisme et les résidences secondaires. À l'inverse, les territoires en déprise sont confrontés à des difficultés de vacance immobilière et, souvent, à d'importants problèmes de qualité.

En règle générale, les demandes de logement social n'ont jamais été aussi nombreuses qu'aujourd'hui et le taux de sans-abri progresse dans tous les pays (sauf deux : Finlande et Pays-Bas³). Dans le même temps, en Europe, un logement sur six⁴ n'est le domicile de personne : il est soit vide, soit dédié au tourisme, soit encore utilisé comme résidence secondaire.

Pour autant, il n'est pas question de spolier les citoyens de leurs biens (en vue d'y installer des défavorisés). Pour reloger les sans-abri bruxellois à Courchevel ou au fond du Brabant flamand, il faudrait à la fois violer la liberté individuelle des propriétaires et assigner à résidence les « bénéficiaires ».

C'est donc un défi nouveau auquel s'attellent progressivement les collectivités publiques et les acteurs de la solidarité : repenser les conditions d'un équilibre entre la liberté individuelle et la satisfaction des besoins sociaux ; ce, dans le développement harmonieux de la ville.

II. L'épaisseur historique des politiques publiques

L'enjeu est d'autant plus difficile à appréhender qu'il vient précisément heurter un tabou dans l'évolution des paradigmes qui guident l'action publique depuis trente ans. Au Royaume-Uni par exemple, en Allemagne, en France, aux Pays-Bas, en Suède ou encore au Danemark, les politiques keynésiennes et planificatrices de l'après-guerre ont favorisé la constitution d'un stock important d'habitations sociales, pour y loger la population mais aussi pour construire la ville. L'État était alors le principal pourvoyeur d'activité pour le secteur du bâtiment dans ces pays. Le marché de gré à gré ne pouvait pas engendrer de bulles spéculatives dans un contexte où la production neuve

³ Source : Fondation Abbé Pierre, *Regard sur le mal-logement en Europe*, 2015.

⁴ Et dans huit pays, plus d'un logement sur quatre.

suffisait à absorber l'excès de liquidités disponibles (lesquelles n'investissaient donc pas le stock existant, avec pour effet d'alimenter la hausse des prix).

Progressivement, le discrédit frappant les logiques planificatrices a conduit à un abandon de ces outils, en même temps à qu'une dérégulation des marchés privés... ou plus exactement, à un déplacement des régulations : tous les pays ont vu leurs politiques publiques migrer de la production (fabrication sous contrôle étatique de logements bon marché) vers l'usage (subsides individuels), abandonnant ainsi la réalisation des logements aux marchés. Si, par ailleurs, les instances nationales ont amplifié leurs exigences relatives à la qualité des logements, elles ont assoupli l'encadrement des loyers. Et ces mouvements se sont produits pendant que l'économie se financiarisait, au cours des décennies 1980 et 1990.

L'argent public ne s'est dès lors plus traduit par des constructions neuves ou de l'amélioration de l'habitat, mais a été absorbé par la hausse des prix⁵.

Dans le même temps, la plupart des pays européens ont déployé d'importantes stratégies de décentralisation et de regroupement de communes. Ces mutations ont fait émerger des collectivités locales fortes (mais sans compétences réglementaires), à côté d'États affaiblis (aux prérogatives réglementaires délégitimées par un contexte politique favorable à la dérégulation – juste après l'effondrement des régimes communistes européens). De surcroît, cette compétence réglementaire nationale doit composer de manière grandissante avec le législateur européen, qui a lui-même tendance à croire à l'optimisation de ses prérogatives de « protection des consommateurs » par l'abandon de l'intervention publique au profit du libre marché.

Les collectivités territoriales ont rapidement pris des initiatives, à leur mesure ; toutefois, dans le contexte politique du *small is beautiful*, ces initiatives n'étaient pas à la hauteur des enjeux. Par exemple, le rêve de remplacer l'action publique du logement social par des micro-partenariats public/privé portés par les agences immobilières sociales n'ont pas été en mesure – pour intéressantes que soient leurs actions – d'interférer quantitativement avec les mécanismes qui durcissent les conditions d'habitat des Européens.

Or, en matière de logement, il est manifeste que le pari de la dérégulation n'a pas du tout fonctionné. Ces paradigmes d'intervention et d'organisation de l'action publique n'ont pas permis, dans la grande majorité des pays européens, de relever le défi.

Depuis la crise financière de 2008, cependant, le géant européen sort très lentement de sa torpeur, prend conscience des paradoxes dans lesquels il est enfermé et commence à s'ébrouer à l'extrémité de ses plus fines follicules, à savoir les collectivités locales. Celles-ci sont ainsi amenées à réinventer l'équilibre entre l'affirmation scrupuleuse des libertés individuelles et le respect des

⁵ Une étude (partielle) de l'INSEE sur un moment et un segment précis du parc en France (le logement étudiant – lorsque les aides individuelles ont été généralisées en 1992) conclut que celles-ci ont largement alimenté la hausse des prix (www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/es381-382b.pdf).

nécessités collectives. Quelques exemples de bonnes pratiques en Europe sont ainsi à épingleter.

III. Quelques exemples européens

Les bonnes pratiques susceptibles de stabiliser la situation sont plurielles et complexes et, partant, ne sauraient se réduire à quelques exemples glanés çà et là. Ceci étant, ces illustrations – toutes différentes – donnent à voir l'ampleur de la gamme des possibles, les avantages aussi bien que les limites des solutions. Elles ont pour seule prétention à inviter à davantage de créativité dans les actes... et à plus de précaution dans les énoncés.

A. La logique transactionnelle en Angleterre : libertés et empêchements

En Angleterre⁶, il n'existe pas d'urbanisme « impersonnel » énonçant des interdictions et autorisations générales. Par ailleurs, l'interaction avec les droits individuels est rendue compliquée par le millefeuille du droit de propriété, laquelle notion est beaucoup plus large en droit britannique que dans le droit romain (ayant inspiré les États de langue latine). Plusieurs personnes peuvent ainsi disposer d'un droit (partiel) de propriété sur une même chose. La Reine reste propriétaire fondamentale de la terre mais un *landlord* aura la latitude de la confier en usufruit, un usufruitier pourra en tirer un loyer, un fermier en tirer une récolte... et tous disposeront d'un droit de propriété ! L'intervention publique sur le foncier reste donc malaisée dans un tel contexte, puisqu'elle interfère automatiquement avec le droit de propriété de nombreuses personnes. Aussi, l'autorité publique n'est pas *organisatrice* à proprement parler ; par exemple, le Gouvernement britannique a éprouvé moult difficultés à définir le tracé de l'Eurostar. Le droit anglais repose sur un principe général de droit dit de *l'homme raisonnable*, qui contingente fortement l'exercice du droit de propriété. En Belgique comme en France, tout ce qui n'est pas interdit est autorisé ; au Royaume-Uni, peu de comportements sont interdits, mais le juge et les autorités administratives sont libres d'intervenir lorsqu'ils estiment qu'un bâtiment ou un usage n'est pas *raisonnable*. Si la Belgique a oublié d'interdire l'établissement de *sex centers* à proximité des écoles, par exemple, rien ne saurait empêcher cette installation ; à Londres, il est possible en revanche d'intervenir *a posteriori*, quand l'activité visée n'est pas *raisonnable*. À Paris, un architecte peut tout se permettre à l'intérieur des règles préalables d'urbanisme ; à Londres, aucune

⁶ Des nuances existent entre l'Angleterre, le Pays de Galles, l'Irlande du Nord et l'Écosse, raison pour laquelle il est préférable ici de ne pas évoquer le Royaume-Uni comme un ensemble homogène.

norme n'est préétablie mais si le bâtiment n'est pas *raisonnable*, l'administration peut demander – et le juge décider – sa démolition. L'équilibre britannique entre liberté individuelle et encadrement public repose donc sur un « empêchement réciproque », qui prévient autant l'intrusion forte de l'autorité publique que les excès de la liberté individuelle attachée au droit de propriété. Cet équilibre, on l'aura compris, est assez peu favorable à la production d'un stock de logements à bas prix, pas davantage qu'il n'encourage une régulation des prix. Pendant la reconstruction d'après-guerre, l'ampleur de l'espace disponible, combiné au fait que le pouvoir public s'érigeait en acteur économique de premier ordre (comparé aux opérateurs privés), suffisait à assurer la production de logement social, dont le rôle était vu comme une réponse mutualiste aux besoins de la société dans son ensemble. Ce cadre s'est avéré peu adapté à la crise qui a sévi depuis les années 1970, au cours de laquelle la puissance publique n'a pas réussi à endiguer la concentration géographique des activités économiques (et de la demande en logement) en certaines zones. On songe ainsi, entre autres, à l'embouchure de la Tamise : pas de logements accessibles capables d'absorber la demande (le stock d'habitations sociales ayant été en outre amputé par le *right to buy* introduit par M^{me} Thatcher), pas d'aménagement du territoire, explosion des prix... et Londres est devenu par suite la ville la plus chère d'Europe ! Dans le quartier huppé de Westminster, par exemple, le prix moyen d'un logement augmentait de 1.000 £ par jour (à l'automne 2013) !

Compte tenu de sa culture juridique, l'Angleterre a été amenée à déployer des stratégies pour favoriser malgré tout l'accès au logement abordable, comme les *community land trusts* (qui reposent sur le démembrement du foncier et du bâti et la propriété en *commons*) ou les villes dites nouvelles, écologiques et proposant un cadre de vie supposé plus agréable (pour produire là où c'est possible et espérer détendre la pression sur le stock existant des zones attractives). Ces logiques « transactionnelles » davantage que régulatrices ont le charme d'un dialogue civil apaisé et respectueux des libertés individuelles, mais au bout du compte, le Royaume-Uni produit depuis quinze ans deux fois moins de logements (rapportés au nombre d'habitants) que la France, réputée plus dirigiste.

B. La force de la règle et l'animation des politiques publiques : regards croisés sur les stratégies françaises et finlandaises

Dans les pays de tradition romane, la planification urbaine est inscrite dans les gènes juridiques. La France, le plus centralisé d'entre eux, est celui où l'*imperium*⁷ public est le plus vivace. Les documents d'urbanisme locaux organisent *a priori* l'usage futur des sols : habitat, commerce, agriculture, etc.

⁷ En droit romain : lorsque l'exécutif est source de la règle.

Et pour répondre aux besoins sociaux, ils aménagent la dimension *sociale* de l'usage : emplacements réservés à la production de logement social, zones de « servitudes de mixité sociale » (ouvertes à la promotion privée, à condition que celle-ci revende une partie de sa production à un organisme de logement social), etc. Les collectivités locales sont amenées à s'en préoccuper par l'entremise de l'obligation réglementaire de compter 20 % de logements sociaux dans chaque commune, depuis 2000 (taux porté à 25 % depuis 2015). Cette économie dirigiste du logement rencontre un certain succès, particulièrement en période de crise, quand le rôle contra-cyclique de l'habitat social joue à plein ; ce segment continue de produire et à fournir des débouchés à la promotion privée, même lorsque la demande est faible et les marchés inquiets. Quand la crise de 2008 a atteint les marchés immobiliers en France, le premier ministre François Fillon a demandé aux organismes de logement social de racheter 30.000 opérations « plantées » à la promotion privée⁸. Cette démarche a permis de maintenir l'appareil de production, les emplois... et les tarifs. Paradoxalement, le dispositif de production de logements à bas prix aide régulièrement les valeurs à ne pas s'ajuster à la baisse.

En termes de réglementation de l'usage, la France a également été pionnière dans l'introduction d'une taxe sur les logements vacants et une autre sur les propriétés non bâties, lesquels impôts visaient à remettre en activité des bâtiments et des friches foncières inexploités. Ce type de fiscalité, les règles d'urbanisme qui peuvent fixer la forme des tuiles du toit ainsi que la couleur et la forme des fenêtres... : l'usage est finalement très réglementé, on le voit, sans que cela pose de difficulté particulière en termes de violation du droit de propriété⁹.

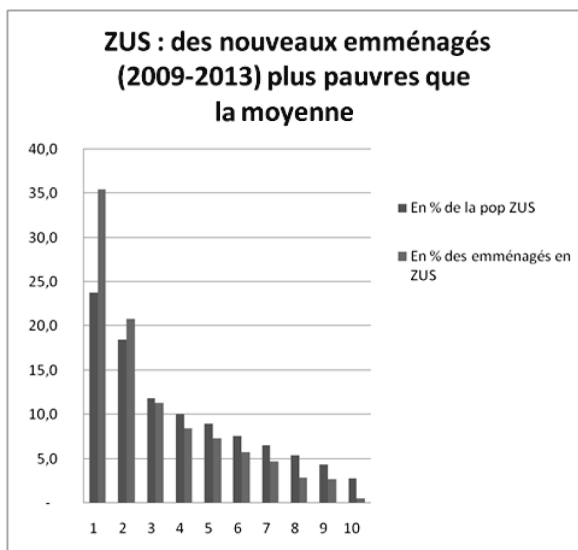
Plus structurellement, l'intervention publique tous azimuts tend à « engluier » la production de logements, puis la gestion, les attributions, les aides sociales... dans une vase administrative épaisse, qui ralentit, qui enferme le vivant dans des procédures, qui empêche et finit par tuer toute capacité de changement. Dans les années 1970, la France savait que les grands quartiers d'habitat social construits à la hâte ne pouvaient pas paisiblement durer. Dans les années 1980, ces quartiers ont vécu des flambées de violence justifiant la mise en place de grandes stratégies nationales. En 2005, ils ont été le théâtre d'émeutes coordonnées et simultanées, appelant de nouveaux effets d'annonce, un « plan Marshall pour les quartiers ». En 2015, les tensions religieuses et ethniques atteignent un point culminant. Et les quartiers continuent de s'appauvrir : ainsi, les nouveaux entrants dans ces « zones urbaines

⁸ Pendant la crise, 30.000 logements produits par des promoteurs n'ont pas trouvé preneurs, ce qui allait poser à ceux-ci de sérieuses difficultés économiques. Aussi, les bailleurs sociaux ont dû les leur racheter, à la demande expresse et publique du premier ministre.

⁹ Le préjudice du propriétaire doit rester en phase avec la justification d'intérêt public ; tel est le principe de proportionnalité, défendu par la Cour européenne des droits de l'homme, notamment dans l'affaire C.E.D.H., *Winterstein c. France*, req. n° 27013/07.

sensibles» connaissent des situations sociales plus difficiles que les locataires en place, même après vingt ans de politiques de mixité sociale.

Ménages par décile de revenu en « zone urbaine sensible », nouveaux entrants et locataires déjà présents



Source: Fondation Abbé Pierre, 2015, d'après ENL Insee

À la différence de l'Angleterre, toutefois, la France obtient des résultats en matière notamment de maintien du niveau de production et de limitation des effets de «*stop and go*» générés par les bulles spéculatives¹⁰. Par ailleurs, même s'il a beaucoup perdu de maîtrise publique dans l'aménagement du territoire, l'État français parvient à conserver une influence sur la morphologie urbaine, à travers ses instruments réglementaires et les outils opérationnels sous tutelle publique (logement social, mais aussi établissements publics fonciers, sociétés d'économie mixtes ou d'aménagement de transports, etc.)

Par contre, il ne parvient pas à animer des politiques, à changer de cap, à coordonner la multitude d'acteurs publics intervenant sur un même créneau. Efficace sur certains aspects, la force réglementaire – voire régaliennne – générerait-elle une technocratie trop importante, trop rigide pour permettre encore un pilotage de politiques publiques ? La corrélation est indémontrable mais l'hypothèse invite à la réflexion.

¹⁰ Chaque année, en janvier, les ministères annoncent des baisses de budget très conséquentes, aux fins de pousser les acteurs à revoir leurs ambitions à la baisse, voire leurs équipes. Puis, en octobre, ils déclarent maintenus les budgets ! Mais comme, entre-temps, la voilure a été réduite, ces acteurs rendent l'argent non utilisé fin décembre, ce qui fait dire aux autorités l'année suivante que ces derniers ont des besoins financiers moindres...

C. L'enjeu de la capacité d'adaptation : les réformes Paavo et Paavo II en Finlande

Depuis septante ans, la Finlande a édifié un parc de logements sociaux important, déployé des stratégies de développement harmonieux des villes et lancé des dispositifs sociaux destinés aux personnes confrontées à des difficultés particulières. Avec des moyens ambitieux adossés à un niveau de prélèvements fiscaux élevés, la Finlande a obtenu des résultats probants qui en font le « bon élève » de l'Europe en matière de logement.

Ces résultats sont autant liés à une continuité dans l'intention qu'à une capacité de remise en question des méthodes; c'est que l'évolution des structures familiales, des politiques psychiatriques et des phénomènes migratoires a contribué à restructurer les besoins sociaux et à rendre inadaptées les formules proposées alors. Aussi, après des évaluations sans concession menées au début des années 2000 (sous l'angle de la bonne adaptation – ou non – des services existants), la Finlande a mis en place un programme triennal baptisé « Paavo » (2008-2011); celui-ci visait à répondre aux besoins nouveaux les plus prégnants, au travers, d'une part, de la mise à disposition de 1.250 logements (et d'un grand nombre d'habitations accompagnées et de places dans des centres de soin) et, de l'autre, de l'amélioration des dispositifs de prévention. Un second programme a reconduit cet objectif de 1.250 logements supplémentaires, en organisant une mutation des services d'accompagnement; ce, dans le but d'orienter les personnes vers des solutions plus durables, avec des modalités d'accompagnement plus souples, adaptées à l'évolution des besoins des personnes.

Compte tenu de la pénurie de logements accessibles, un accent a été mis sur la conversion des foyers d'urgence en véritables habitations. L'originalité ici tient en ce que les autorités finlandaises ont considéré le secteur des réponses provisoires comme un gisement pour produire des réponses durables. Il s'agit d'un mode de régulation particulier: au lieu de voir les services comme des portes d'accès au marché, il leur a été demandé de constituer des *alternatives* et des compléments au marché.

Autre volet important du programme: la prévention des expulsions. Le renforcement du conseil, de l'assistance et de l'accompagnement au relogement a fait basculer la question des impayés (ou des troubles de voisinage); ceux-ci ne sont plus envisagés comme des défaillances individuelles (non respect du contrat d'occupation ou de crédit hypothécaire), mais comme une problématique *collective*. La logique de protection sociale s'est substituée à la logique d'ordre public dans la manière d'envisager le règlement de telles situations.

Dernier axe de travail: le « logement d'abord » (et les services associés). Plutôt que d'organiser des dispositifs – lourds – de prise en charge temporaire de personnes rencontrant des difficultés chroniques, ces dernières ont été orientées directement vers des logements *durables*, avec un accompagnement davantage modulable. Cette solution s'avère au final plus pérenne, plus

confortable pour l'intéressé et moins onéreuse pour la collectivité sur le long terme (ce qui permet de traiter un plus grand nombre de situations).

Au total, ces programmes ont engendré 2.500 logements. Par ailleurs, 350 travailleurs sociaux ont été engagés pour aider les personnes sans-abri, ce qui a fait refluer le nombre de SDF chroniques de 1.200 depuis 2008. On estime aussi que la prévention a permis d'éviter à 200 personnes par an de se retrouver à la rue.

On voit là toute l'importance de l'animation des politiques publiques et de l'aptitude au changement pour accompagner la mise à disposition de logements en nombre suffisant. À l'opposé de l'exemple français, les programmes finlandais tendent à confirmer que la réglementation obtient une meilleure efficacité lorsque sa gouvernance et ses objectifs sont pensés.

D. La réglementation de l'usage en Écosse et en Autriche

1. Écosse

L'Écosse fait partie du Royaume-Uni, on le sait ; aussi, le substrat culturel et juridique qui préside à l'intervention publique est similaire à celui que l'on a déjà exposé. Pour autant, l'Écosse est de tradition plus sociale, davantage *communautaire* (au sens britannique du terme), avec une affirmation positive de droits sociaux – aussi forts que les droits civils ; par exemple, l'Écosse est le premier pays européen à avoir rendu le droit au logement « opposable ». Cette sorte de dissidence sociale par rapport à la culture anglaise a conduit les autorités locales à développer avec constance des stratégies de logement à bas prix. À l'instar de l'Autriche¹¹, les communes sont propriétaires d'une part importante des logements sur leur territoire (jusqu'à 25 % dans certaines grandes villes), ce qui leur offre des moyens d'action et leur permet d'exercer des responsabilités. Au regard du droit écossais (Homelessness Act, 2004), les communes sont garantes du droit au logement ; les requérants non satisfaits sont fondés dès lors à les assigner en justice. À cet effet, la puissance publique intervient également sur le parc locatif privé : tout logement mis en location doit ainsi être inscrit sur un registre, ce qui permet à la collectivité d'en vérifier à la fois la qualité et le prix. La commune peut même proposer des candidats ! Elle ne se cantonne donc pas au domaine public pour exercer sa responsabilité (de loger la population).

L'État agit peu sur la production mais beaucoup sur l'usage, ce qui garantit la protection des plus vulnérables. Dans l'ensemble, du reste, le droit au logement est une réalité en Écosse. Cette dernière, d'ailleurs, bénéficie d'un des avantages de la culture britannique : la liberté d'initiative, qui stimule la créativité et la mutation urbaine. À cet égard, la transformation de la ville de Glasgow notamment, au cours des trente dernières années, est spectaculaire.

¹¹ Voy. *infra*.

Les berges de la Clyde (la rivière qui traverse la cité) forment désormais une galerie paysagère et architecturale enviée.

Trois limites de cette politique doivent cependant être épinglées. D'abord, la régulation – qui s'exprime à travers les attributions de logement et repose sur un stock stable d'habitations sociales – n'a pas suffi manifestement à influencer sur les prix de l'immobilier, dont les dynamiques spéculatives ont peu à voir avec le jeu de l'offre et la demande. À Edimbourg, par exemple, les statistiques indiquent un doublement des prix à l'achat entre 2002 et 2015¹². Les Écossais peuvent se loger mais au prix donc d'un endettement croissant; les revenus des particuliers sont de plus en plus absorbés par la hausse des valeurs immobilières des biens existants et, corrélativement, de moins en moins affectés à la construction neuve, ce qui peut créer des désordres systémiques à terme. Le risque pour l'Écosse est de se retrouver clivée entre des ménages qui ont pu s'acheter un bien (et qui dès lors sont autonomes) et ceux, rescapés, qui n'ont accès qu'à des dispositifs sociaux. Sans compter, en guise de catégorie intermédiaire, ceux qui connaissent « la vie dure », à savoir qu'ils ne sont pas assez riches pour faire acquisition d'un bien mais qui le sont trop pour bénéficier d'un filet de protection public.

Ensuite, le dispositif écossais s'appuie massivement sur les collectivités locales. Même si l'affirmation universelle des droits individuels et l'animation transversale des politiques publiques limitent l'hétérogénéité des approches communales, la situation varie fort d'une ville à l'autre et les spécialisations socio-spatiales tendent à s'accroître. Ce, dans la mesure supplémentaire où les communes disposant des moyens les plus faibles sont appelées à aider le plus grand nombre de ménages.

Enfin, l'Écosse jouit d'un dynamisme économique optimisé par ses revenus pétroliers, lesquels contribuent à la bonne santé du secteur de la construction notamment. Ce qui explique que la région s'est enrichie quand le reste de l'Europe stagnait. Aussi, les enseignements tirés de ce contexte peuvent difficilement être transposés à un autre.

2. Autriche

L'Autriche, elle aussi, intervient sur l'usage, à travers la propriété communale des logements (Vienne possédant près du quart des habitations de la ville par exemple), mais également une réglementation forte des contrats civils (visant à éviter les conséquences sociales désastreuses de la défaillance dans l'exécution d'un contrat de bail ou d'un emprunt immobilier). Ainsi, le système administratif et judiciaire veille à ce que les situations d'impayés ne débouchent pas sur une expulsion. La location apparaît dès lors comme un statut fort protecteur, n'incitant pas à « tenter l'aventure » de la propriété... ce qui contribue à maîtriser la demande sur le marché immobilier et, partant, l'évolution des prix.

¹² www.rightmove.co.uk.

Cette intervention n'est pas exclusive d'une politique de production de logements sociaux, laquelle semble suffisante pour répondre aux besoins actuels. En effet, l'Autriche connaît des dynamiques démographiques assez stables et n'est que peu confrontée aux phénomènes de polarisation géographique qui traversent notamment la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni. En un mot, la demande sociale y est moins pressante.

E. La réglementation des prix et de la qualité qui paralyse la production : l'exemple paradoxal de la Suède

En Suède, l'évolution des loyers du logement social est fixée par un mécanisme paritaire d'accord entre les fédérations de locataires et les acteurs du logement social. Cet accord régit également les loyers des biens privés ! Dans un contexte global européen de renchérissement des prix du foncier, les rendements se révèlent dès lors trop faibles pour attirer les investisseurs ; aussi, la Suède est confrontée depuis une vingtaine d'années à un déficit de production et à une pénurie croissante de logements. Dans le même temps, la réglementation sur la qualité des logements pousse les coûts de maintenance à la hausse (comparés aux autres pays européens). Le parc suédois de logements est peut-être d'une qualité inégale, mais le prix d'une habitation s'avère plus élevé qu'ailleurs. Récemment, des dispositifs réglementaires de crédits immobiliers incitatifs ont orienté les ménages (plus qu'auparavant) vers l'accession à la propriété. Le but par là consistait à relancer la production de logements, mais l'accroissement de la demande a surtout eu pour effet une progression des tarifs du bâti existant ; associée au coût élevé de maintenance des logements, cette inflation fait que le propriétaire en Suède a l'un des « taux d'effort » moyen les plus élevés d'Europe. En tous cas, le résultat de l'envolée des valeurs de l'immobilier est manifeste et se traduit par une spécialisation sociale des quartiers : certains territoires sont très attractifs quand d'autres accueillent les ménages exclus *de facto* du reste de la ville, désormais beaucoup trop cher pour eux.

Au final, la Suède a une longue histoire du prix du logement réglementé et d'intervention publique au service de la qualité des logements mais, paradoxalement, se retrouve confrontée de nos jours à un coût d'usage du logement prohibitif (quel que soit le statut d'occupation) et à des quartiers guettés par la stigmatisation.

F. L'État, moteur du logement en Allemagne

En Allemagne, pour terminer, la production de logements est historiquement confiée à l'État. Après la Seconde Guerre mondiale, dans un pays en ruines et sans économies, c'est la puissance publique qui a assuré la reconstruction, cœur de sa stratégie d'habitat. Les organismes de logement social

érigent, louent et puis revendent les habitations, de manière à reconstituer des fonds propres, lesquels permettront d'initier de nouvelles constructions. L'État s'est donc érigé en principal vecteur de production de biens immobiliers. Pour éviter cependant que les logements sociaux revendus soient soumis à des mouvements spéculatifs, l'Allemagne a introduit une gamme de dispositifs incitatifs et coercitifs œuvrant à la stabilité des prix. Par ailleurs, la fiscalité n'encourage nullement l'investissement spéculatif. Par exemple, un « taux de l'usure sur le rendement locatif » s'applique, faisant d'un bénéfice trop élevé un délit pénal. Un « miroir des loyers » est également mis en place à l'échelle de la commune (chargée d'organiser la transparence des prix et des loyers), ce qui a mécaniquement produit un effet de stabilisation. Les locataires disposent au demeurant d'un statut très protecteur, notamment transmissible à la génération suivante ; pour « laisser quelque chose aux enfants », une bonne location vaut donc mieux qu'une mauvaise propriété. Quant à elles, les aides à l'amélioration de l'habitat sont orientées vers les *habitants*, quel que soit leur statut (locataires ou propriétaires). Cet ensemble de mesures contribue à la fois à la stabilité des prix et à la valorisation de la situation du locataire.

Pendant longtemps, le système a bien fonctionné et a permis à l'Allemagne de connaître un haut niveau de production (en sus de la relative stagnation des tarifs) ; au point que Berlin est l'une des capitales les moins chères d'Europe. Mais, depuis la réunification, le mécanisme s'est dérégulé, notamment sous la pression démographique induite par l'exode des habitants des Länder de l'Est vers les grandes villes du Sud-Ouest (Munich, Stuttgart...), qui a déséquilibré aussi bien les cités attractives que les villes en déprise. À cette évolution a correspondu un abandon du modèle classique de logement social allemand, massivement privatisé. Les statistiques nationales qui donnent à voir une poursuite de la stabilité du coût du logement masquent en réalité une grande disparité entre les villes (celles qui s'enfoncent et celles dont les prix grimpent).

Ici aussi, la solution passera par la politique de l'aménagement du territoire (notamment). À cet égard, l'Allemagne dispose d'outils intéressants, comme les documents urbanistiques prescriptifs : là où dans d'autres pays, l'urbanisme permet ou interdit, l'urbanisme allemand peut *obliger* (à construire du logement, par exemple, dans un certain délai et sur une parcelle donnée). C'est entre autre grâce à cette compétence que l'Allemagne a pu instaurer des zones « d'auto-promotion coopérative », où les *Baugruppen* se multiplient actuellement (dont le plus connu est à Karlsruhe).

Si, pour faire bref, la régulation allemande empiète sur le droit de propriété (en plafonnant les revenus locatifs, elle rabote en effet *le fructus*), elle a organisé et dynamisé *l'usus*.

Conclusion

Tous les pays européens ont à gérer la tension entre régulation des prix et maintien d'un volume de production suffisant (et entretien du parc satisfaisant). Dans la plupart des États, qui n'ont pas vu venir la financiarisation des marchés immobiliers, les tarifs ont dérapé, sans pour autant que la création de logements s'en trouve amplifiée (ni la qualité de ceux-ci améliorée). C'est surtout la « rente foncière » qui a augmenté dans les territoires bâtis en tension, en l'absence d'initiative fiscale susceptible de la contrecarrer (des taxes de solidarité urbaine par exemple, sorte de fiscalité sur l'attractivité). Si cet enchérissement des prix est palpable dans les capitales, vitrines des pays, les autres villes sont souvent en déprise, avec des prix à la baisse (et des stratégies de résilience encore embryonnaires).

Pourtant, la gamme des outils destinés à maintenir les coûts d'usage du logement compatibles avec le revenu des ménages est vaste : dispositions fiscales, règles d'urbanisme, incitations à l'amélioration de l'habitat avec contreparties sociales, etc.

En tous cas, les exemples européens signent l'échec de la logique du « consensus de Washington », qui donne comme rôle aux États de *permettre* plus que de *faire* : la régulation est importante mais manifestement ne suffit pas. On a besoin dès lors d'une puissance publique *motrice* dans la production, à travers notamment le logement social. Il faut de l'aménagement du territoire, de l'animation des politiques publiques, de la conduite du changement... Ce, pour autant que l'intervention renforcée de la puissance publique n'occasionne pas un surcroît de procédure administrative.

Les stratégies publiques pour produire du logement à bas prix ne contreviennent pas au droit de propriété. La Cour européenne des droits de l'homme évoque même l'hypothèse de réglementer les loyers en dessous du coût d'entretien des logements, si cette action correspond aux nécessités de la société... et à condition d'indemniser les propriétaires pour l'effort qui leur est demandé au nom du bien commun¹³. La haute juridiction invite même à repenser le droit de propriété, en favorisant la propriété de l'usage par rapport à la propriété du titre.

Il nous faut en définitive penser la peau du monde comme un espace fragile, en partage, peu étendu, que nous arpentons tous fugacement. Et concevoir une relation vivante et harmonieuse par rapport à cet épiderme dont nous n'emporterons bon an mal an que quelques pelletées. « Vanité des vanités, tout est vanité », dit l'Ecclésiaste de la Bible, le rassembleur. Rassembler, c'est sortir de la vanité et enchanter le réel, ce qui ne suppose pas de s'abîmer dans un récit naïf et merveilleux. Enchanter le réel, c'est réinscrire les actes et les règles dans un sens, c'est-à-dire un projet qui les dépasse. Les

¹³ C.E.D.H., *Hutten-Csapska c. Pologne*, req. n° 35014/97.

mille voies de la régulation ont besoin d'être reliées à un sens, pour ne pas être vaines, isolées, sans effet.

Réguler la propriété pour la mettre au service d'un développement harmonieux des individus et des groupes humains, ce n'est pas la violer. On n'a pas là non plus seulement une orientation politique ou un enjeu d'efficacité; il s'agit en définitive d'instiller du sens dans le réel et de relier la vie au monde.

Le rôle de la société civile comme bailleur d'habitat accompagné

Louis de BEAUVOIR

Président de l'asbl Habitat et Humanisme

Qui sommes-nous ?

Un groupe de professionnels du secteur de la construction et d'autres secteurs professionnels qui mettent leurs compétences au service de la création de logements à vocation sociale accompagnés. Habitat et Humanisme existe depuis 2004 en Belgique (et, en France, depuis 1985).

Que faisons-nous ?

Nous sommes acteurs et promoteurs d'une économie humanisée. Nous sommes un ensemblier qui réunit personnes, techniciens et ressources nécessaires à la réalisation de projets de logements à vocation sociale. Parallèlement, nous créons et maintenons un lien avec des hommes, des femmes et des familles en mal d'un logement décent; nous les accompagnons dans des projets spécifiques ou plus largement.

Avec quels moyens ?

Jusqu'à présent, notre activité s'inscrit dans le cadre suivant. Chaque projet de promotion est financé à 30 % sur fonds propres et à 70 % sur emprunts bancaires (sauf dans le cas où nous parvenons à convaincre un investisseur d'acheter sur plan, ce qui nous permet alors de réduire l'apport en fonds propres à 10 %).

Malgré son objet social, notre association subit une TVA à 21 % sur les projets neufs. Nous parvenons toutefois à avoir accès à des terrains moins chers via les contrats de quartier (volet 2).

Nous avons jusqu'à présent réussi à persuader des investisseurs privés – qui se sentent concernés par la cause – d'acheter des logements et d'en maintenir l'affectation sociale pendant au moins 20 ans.

Un préalable pour continuer à faire notre travail ? Le maintien d'une forme d'accession à des terrains bon marché.

Comment faire mieux ?

- Trouver davantage d'investisseurs privés et « institutionnels » aptes à s'engager en amont sur un projet dont Habitat et Humanisme certifie le prix

et la date de livraison... et qui procure un rendement locatif garanti de 3 % (par l'entremise d'une agence immobilière sociale), ratio classique s'agissant d'un logement social accompagné.

- Trouver le moyen de bénéficier d'une TVA de 6 %; les 15 % économisés nous permettraient de trouver davantage de foncier (sur la base d'un prix légèrement plus élevé) et de prolonger notre accompagnement.
- Donner aux agences immobilières sociales les moyens de garantir des loyers dans certains projets mixtes, ce qui au passage promouvrait un habitat conventionné diffus et augmenterait (légèrement) les rendements.

En dehors de ces considérations techniques, comment participer à l'élaboration d'une société juste, équilibrée et stable ?

- Par l'engagement personnel et solidaire de tous.
- Par notre perception individuelle qu'il existe une vraie richesse dans le respect de tous et de chacun.
- Par la mise à disposition – « au service de... » – de nos moyens individuels.

Table des matières

Des voies nouvelles pour le logement à caractère social	3
 Avant-propos <i>Nicolas BERNARD</i>	 5
 L'arrêté du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme <i>Monique KESTEMONT et Frédéric DE MUYNCK</i>	 7
I. Rappel du cadre légal	7
II. La soumission des projets de logements aux charges d'urbanisme	10
III. Champ d'application de l'arrêté	12
A. Ce que l'arrêté ne règle pas	12
B. Ce que l'arrêté exonère de charges d'urbanisme	12
C. Ce que l'arrêté soumet obligatoirement aux charges d'urbanisme	13
D. La constitutionnalité du champ d'application	15
IV. La valeur des charges d'urbanisme	15
A. Les principes	15
B. Les exceptions aux principes	17
V. La finalité et la nature des charges d'urbanisme	18
A. Que fait-on des charges d'urbanisme ?	18
B. Les charges d'urbanisme : impôt ou redevance ?	20
C. Les charges d'urbanisme : coût ou bénéfice ?	20

VI. Les rôles respectifs de l'autorité délivrante et du demandeur	23
VII. Délai de réalisation des charges	24
VIII. Garanties de mise en œuvre	26
Conclusion	27
<i>Imposer la mixité sociale ? Réflexion autour de la charge d'urbanisme « logement » en Région bruxelloise</i>	29
<i>Nicolas BERNARD et Marie DIDIER</i>	
I. La question (incontournable) de la mixité sociale	29
A. Mixité sociale « descendante » ou « ascendante »	29
B. Un déséquilibre entre les mesures en présence	30
1. Constat	30
2. Justification	32
a) <i>Retenir/faire venir la classe moyenne...</i>	32
b) <i>... par l'accès à la propriété essentiellement</i>	33
c) <i>Le paradoxe bruxellois</i>	34
II. La charge d'urbanisme « logement »	35
A. Contexte	36
B. Lignes directrices	37
C. Commentaires	38
1. Les faits générateurs obligatoires et les permis exemptés	38
2. La nature des charges	40
a) <i>Généralités</i>	40
b) <i>Les logements conventionnés et encadrés</i>	41
c) <i>La réalisation de la charge (en numéraire ou en nature)</i>	43
D. L'arrêt du Conseil d'État du 20 avril 2015	44
E. Le système des charges sociales en Flandre	46
1. Brève présentation du système	46
2. Une aide d'État ?	47
3. Une restriction du droit de propriété ?	49

Meer sociale woningen in Vlaanderendankzij het grond- en pandendecreet ?	51
<i>Tom VANDROMME</i>	
I. Situering	51
II. Het verhogen van het sociaal woonaanbod op basis van het gpd (vóór de vernietiging)	53
A. Algemeen	53
B. De verwezenlijking van bijkomend sociaal woonaanbod	56
1. Bindend sociaal objectief	56
2. Uitvoering van het bindend sociaal objectief: normen en instrumenten	58
a) <i>Normen voor de publieke sector</i>	58
b) <i>Normen voor de publieke en de private sector</i>	59
C. De verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod	63
1. Normen	63
2. Lasten	65
III. De vernietiging door het grondwettelijk hof (arrest nr. 145/2013)	66
IV. Na de vernietiging: wat nu ?	70
Conclusie	76
 Zonage inclusif au Canada: perspectives exploratoires des pratiques à Montréal, Toronto et Vancouver	 77
<i>Benoît FRATE</i>	
I. Mise en contexte	77
II. Montréal: d'une occasion manquée à une stratégie en pleine expansion	78
III. Toronto: un article 37 qui crée beaucoup de remous... mais rarement du logement	82
IV. Vancouver: y voir clair entre «CAC» et «DCL»	84
Conclusion	86
Annexes – Dispositions légales pertinentes	86
Montréal – Loi sur l'aménagement durable du territoire et l'urbanisme (Projet de loi 47, non adopté)	86
Toronto – Ontario Planning Act	87
Vancouver – Vancouver Charter	88

L'imposition au secteur privé d'une « charge d'urbanisme logement » : la réponse du secteur privé	89
<i>Jean-Christophe VANDERHAEGEN</i>	
I. Les charges d'urbanisme en Région de Bruxelles-Capitale : du permis de lotir aux charges obligatoires dans les permis d'urbanisme	89
A. Mise en contexte	89
B. Un feuillet juridique à suspense	90
C. Le troisième arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale (arrêté du 26 septembre 2013 relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme)	92
II. Le Grond- et Pandendecreet en Région flamande : le concept de charge sociale	95
A. Un système onéreux pour les pouvoirs publics et inefficace	95
B. Annulation de la mesure par la Cour constitutionnelle	96
III. Des pistes pour des solutions constructives	97
A. Une meilleure fiscalité immobilière	97
1. Les mesures néfastes	97
2. Des mesures à encourager	98
a) <i>Rendre les frais réels déductibles</i>	98
b) <i>Baisse des droits de donation liée à l'amélioration des performances énergétiques</i>	98
c) <i>Baisse ciblée de la TVA</i>	99
d) <i>Des avantages fiscaux pour l'investissement de capital privé</i>	99
B. Les solutions innovantes, les financements alternatifs complémentaires et les partenariats public-privé	100
1. Les investisseurs institutionnels	100
a) <i>Les fonds de pension</i>	100
b) <i>Les compagnies d'assurance</i>	101
c) <i>Les sociétés immobilières réglementées (SIR, ex-sicafi)</i>	101
2. Les DBFMOT (« design / build / finance / maintain / operate / transfer »)	102
3. Les ESCO (<i>energy service companies</i>) – tiers investisseurs	103
4. Le démembrement de la propriété (emphytéose, <i>community land trust</i> ...)	104
5. Financements alternatifs du logement à caractère social	105
a) <i>Le développement de modèles de financement propre</i>	105
b) <i>Les aides à l'acquisition de logements</i>	106
c) <i>Citydev</i>	106

Conclusion générale	107
Annexe – Deux ESCO en vue	107
Les projets du Gouvernement bruxellois pour associer davantage les communes à la production de logements à caractère social	109
<i>Céline FREMAULT</i>	
I. Mise en contexte	109
II. Mesures mises en œuvre	110
A. Création fin 2014 d'un Conseil de coordination du logement	111
B. Création d'un poste de « référent logement »	112
C. Plan régional de logement et développement des opérations liées à l'Alliance Habitat	113
D. Élaboration d'un arrêté du Gouvernement permettant à la SLRB, aux SISF, aux communes et aux CPAS d'acquérir des immeubles vides pour les transformer en logements publics	114
E. Les AIS et les charges d'urbanisme	114
Conclusion	115
Les quotas de logements sociaux en France	117
<i>Alice FUCHS-CESSOT</i>	
I. Mise en contexte	117
II. Les quotas de logements sociaux : des obligations de résultat inégalement respectées par les communes	121
A. L'élargissement du champ d'application de l'article 55 de la loi SRU	121
1. Les communes exclues du champ d'application de l'article 55	122
2. L'augmentation du nombre de communes déficitaires	122
B. Le durcissement des obligations imposées aux communes déficitaires	123
1. Les quotas fixés par le législateur	123
2. Les quotas triennaux de rattrapage encadrés par le législateur	125
3. Les contraintes complémentaires des communes carencées	126
C. Une production insuffisante et inégale de logements sociaux	126
1. La stabilité du taux global de logements sociaux des communes déficitaires	127
2. Des résultats très inégaux entre les communes déficitaires	128

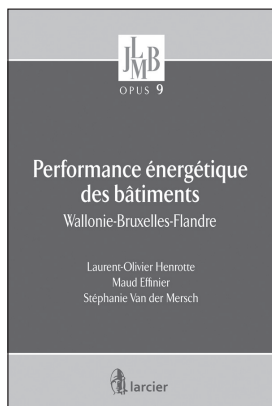
III. Les quotas de logements locatifs sociaux : des pouvoirs préfectoraux insuffisamment exploités	130
A. La diversité des prérogatives préfectorales	130
1. Les pouvoirs généraux inutilisés à l'égard des communes déficitaires	130
2. Le renforcement des pouvoirs spécifiques à l'égard des communes carencées	131
3. La nature de la sanction de l'arrêté de carence	134
B. Le caractère discrétionnaire des prérogatives préfectorales	136
1. La mobilisation variable des préfets par l'État	136
2. Le pouvoir d'appréciation inchangé des préfets	138
Conclusion	139
Annexe I – Bilans triennaux relatifs à la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU	141
Annexe II – Taux global de logements sociaux des communes soumises à l'article 55 SRU	142
Annexe III – Communes soumises à l'article 55 SRU dont le taux de logements sociaux est inférieur ou égal à 1 % ou à 5 %	142
De l'amélioration du dispositif de l'ancrage communal du logement à l'émergence de nouvelles pistes de production de logements à caractère social	143
<i>Bernard MONNIER</i>	
I. La commune, acteur clé de la production de logements à caractère social en Wallonie	143
A. L'ancrage communal de la politique du logement de 2001 à 2016	143
B. Quelques enseignements après quinze ans de mise en œuvre de cette politique publique	145
C. Les statistiques du parc de logements publics ne reflètent pas les effets de l'ancrage communal	149
D. Une nouvelle formule de droit de tirage à partir de 2017	151
II. Les modes de financement de la politique du logement sont-ils adaptés à la nécessaire croissance du parc public ?	152
A. Les subventions	152
B. La part du Fonds des communes	153
C. Les sanctions	154

III. Le débat sur la mixité sociale est-il un frein à l'accélération de la production de logements à caractère social ?	155
IV. Vers de nouvelles pistes de production de logements à caractère social	157
A. Diversifier les acteurs : le privé est-il un partenaire potentiel ?	157
B. Diversifier les méthodes et les types de logement	158
C. Développer la transdisciplinarité	159
L'action des communes en matière de production de logements à caractère social. État des lieux, bilan et perspectives	161
<i>Olivier EVRARD</i>	
Introduction	161
I. Articulation des politiques locale et régionale en matière de logement : vers une logique de coopération – Contexte général	162
II. Aperçu de la situation actuelle	163
III. Le subventionnement	165
A. Mise en contexte	165
B. La rénovation urbaine	166
1. Généralités	166
2. Les immeubles isolés et les immeubles à l'abandon	167
3. Les contrats de quartier	167
C. L'allocation-loyer	169
IV. Collaboration avec les autres organismes immobiliers publics	173
A. La collaboration avec les agences immobilières sociales	173
B. La collaboration avec la SLRB	173
V. Focus sur quelques expériences communales volontaristes et innovantes	174
A. Les plans logements de la Ville de Bruxelles	174
B. Le droit de superficie – une aide à l'acquisition d'un logement à Etterbeek	174
C. Logements réservés à un public cible : les ateliers d'artistes de la commune de Saint-Josse-ten-Noode	175
D. La socialisation du parc locatif de la commune de Schaerbeek	176
Conclusion	176

L'« Engagement logement » (de la Ville de Namur). Un partenariat gagnant <i>Stéphanie SCAILQUIN</i>	177
I. Mise en contexte	177
II. Description de l'« Engagement logement »	179
III. Enseignements	181
TVA et politique sociale immobilière : quelle marge pour l'extension des taux réduits à des acteurs privés ? <i>Edoardo TRAVERSA, Christophe FRANSSSEN et Pierre DESENFANS</i>	185
I. Caractéristiques essentielles du mécanisme de la TVA	185
A. Dimension européenne : la marge de manœuvre limitée de la Belgique	185
B. Le principe de neutralité	186
C. Le droit à déduction	187
II. La TVA et la construction de logements	187
A. Opérations immobilières exonérées et taxées : impact sur le droit à déduction	188
B. Particularités des autorités publiques	189
III. TVA et politique immobilière sociale	191
A. Taux réduits – Champ d'application	191
B. L'application de taux réduit en matière de politique sociale du logement	194
1. Droit européen	194
2. Droit belge	195
C. Extension du taux réduit à des acteurs non publics ?	197
Conclusion	198
Un Pacte pour le logement en Région de Bruxelles-Capitale <i>Étienne DEWULF</i>	199
Introduction	199
I. Mesure proposée par l'UPSI	200
II. Fondements socio-économiques de la mesure	201
A. Un ensemble d'éléments qui rendent le prix d'acquisition d'un logement trop cher...	201

B. ... et des conséquences socio-économiques importantes	204
III. Fondements fiscaux et juridiques de la mesure	208
A. Pourquoi une mesure basée sur la TVA ?	209
B. Pourquoi une mesure inscrite dans la « politique sociale du logement » ?	210
C. Pourquoi l'opérateur « Citydev » ?	211
IV. Tentative d'opérationnalisation de la mesure	212
A. Le volet « acquisitif »	212
B. Le volet « locatif »	215
C. Une valeur ajoutée évidente pour l'ensemble des acteurs	215
D. Balises	217
E. Impacts de la mesure sur les volumes de logements produits, l'emploi et les budgets publics	217
Sans entrer dans la tanière du tigre, comment capturer ses petits ?	221
<i>Marc UHRY</i>	
I. Les marchés du logement se sont éloignés des besoins de la population	222
II. L'épaisseur historique des politiques publiques	223
III. Quelques exemples européens	225
A. La logique transactionnelle en Angleterre : libertés et empêchements	225
B. La force de la règle et l'animation des politiques publiques : regards croisés sur les stratégies françaises et finlandaises	226
C. L'enjeu de la capacité d'adaptation : les réformes Paavo et Paavo II en Finlande	229
D. La réglementation de l'usage en Écosse et en Autriche	230
1. Écosse	230
2. Autriche	231
E. La réglementation des prix et de la qualité qui paralyse la production : l'exemple paradoxal de la Suède	232
F. L'État, moteur du logement en Allemagne	232
Conclusion	234
Le rôle de la société civile comme bailleur d'habitat accompagné	237
<i>Louis de BEAUVOIR</i>	

Des ouvrages de référence pour votre métier



PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE DES BÂTIMENTS

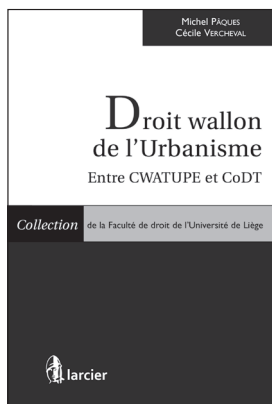
Wallonie-Bruxelles-Flandre

Laurent-Olivier Henrotte, Maud Effinier,
Stéphanie Van Der Mersch

Étude comparative de la réglementation PEB des trois régions, analyse des responsabilités des acteurs de la construction, enquête sur le terrain, la PEB dans les marchés publics, casus, tableaux récapitulatifs.

> Collection : JLMB OPUS

508 p. • 61,00 € • Édition 2015



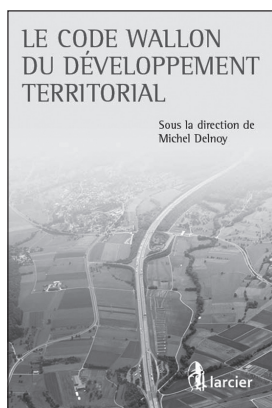
DROIT WALLON DE L'URBANISME

Entre CWATUPE et CoDT

Michel Pâques, Cécile Vercheval

L'objet de l'ouvrage est de présenter le droit wallon actuel de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire encore régi pour un certain temps par le CWATUPE tout en montrant les perspectives que le législateur a tracées en adoptant le CoDT.

> Collection de la Faculté de droit de l'Université de Liège
150,00 € • Édition 2015



LE CODE WALLON DU DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL

Cet ouvrage, en écho au colloque du 19 juin 2014 (organisé par l'Association belge francophone pour le droit de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme), offre une présentation descriptive et une analyse critique des nouveautés de ce Code.

Sous la direction de : Michel Delnoy

496 p. • 100,00 € • Édition 2014

strada
lex

Ouvrages disponibles
en version électronique
sur www.stradalex.com

Larcier Distribution Services sprl

Fond Jean Pâques 4 b • 1348 Louvain-la-Neuve • Belgique

T 0800/39 067 (Belgique) • T +32 (0)2/548 07 13 (depuis l'étranger)

F 0800/39 068 (Belgique) • F +32(0)2/548 07 14 (depuis l'étranger)

commande@larciergroup.com

 **larcier**

www.larcier.com