

La politique du logement annoncée  
par le nouveau Gouvernement bruxellois

# Logements inoccupés : Se donner les moyens de remplir le vide

LIÉVIN CHEMIN

Timide en la matière, la Déclaration de Politique Régionale (DPR) ne s'engage pas. Ni en s'en donnant moyens, ni en se dotant d'une réglementation plus contraignante et efficace.

*« Le Gouvernement visera à renforcer toutes les mesures visant à lutter contre les logements vides et insalubres (...) et en particulier (...) les articles 20 et 23 du Code du Logement. Celle-ci sera harmonisée et la Région ne se substituera aux pouvoirs locaux que lorsqu'ils sont défaillants. »<sup>1</sup>*

À Bruxelles depuis 2009, laisser une habitation inoccupée est une infraction passible de poursuites. La Déclaration ne cite pas la sanction systématique et ferme des infractions d'inoccupation, et évite d'utiliser le terme « gestion publique » pour la saisie de bâtiments abandonnés. C'est à nos yeux un aveu de paresse face aux 15 à 30 000 logements vides estimés dans la Région. Serait-ce un présage que l'intervention publique, pourtant bien nécessaire, avancera moins vite que pendant la législature précédente ?

## **Les amendes régionales**

Depuis 2011 est mise en place à l'administration régionale une « cellule logement inoccupés » ; si ses deux premières années étaient consacrées à l'organisation du travail de cette équipe de cinq personnes, depuis 2013 elle a mis en demeure 731 propriétaires suspectés d'avoir laissé leurs biens vides depuis plus de 12 mois, les menaçant de lourdes amendes.

Ces amendes visent à remplacer et systématiser les taxes d'inoccupation qui préexistaient dans les communes, tout en affirmant leur rôle de sanction (et non plus de perception fiscale). L'une après l'autre, les communes →

---

1. Déclaration de Politique Régionale 2014-2019.

sont invitées à laisser la cellule logements inoccupés régionale se charger de la poursuite des infractions<sup>2</sup>. À ce jour, 3 245 immeubles de logement ont fait l'objet d'une enquête et plus de 321 immeubles<sup>3</sup> ont été remis sur le marché locatif sous la menace des amendes. Un travail efficace qui mérite d'être salué.

Il est regrettable que l'accord de majorité ne prévoie pas d'imposer à toutes les communes de céder leur compétence à la tutelle régionale.

De même, la nouvelle majorité évite de citer clairement l'infraction d'inoccupation<sup>4</sup>, ne parle pas du renforcement de l'équipe de la « cellule logements inoccupés », de l'accélération des procédures ou de l'élargissement de ses critères de sanction vers des cas plus complexes comme les logements au-dessus des commerces ne disposant plus d'accès.

Ainsi, le RBDH ne perçoit dans l'accord de majorité aucune mesure concrète visant à « renforcer » l'action régionale contre les logements vides, tant que d'un côté l'exécutif ne plébiscite pas sa lutte contre l'infraction, et que de l'autre on protège nettement la possibilité d'une commune de continuer à gérer le vide dans les logements selon son bon vouloir.

### **Faire cesser l'infraction par le tribunal**

Il existe également la possibilité de s'adresser au Juge du Tribunal de Première Instance dans le cadre d'une action en cessation<sup>5</sup>, dont le principe veut qu'un propriétaire récalcitrant soit, par suite d'une décision judiciaire, contraint de remettre son bien sur le marché, sous peine de lourdes astreintes.

Des orientations législatives et des subsides pourraient être cités pour encourager les pouvoirs locaux et les associations agréées<sup>6</sup> à entamer des actions en cessation.

L'administration régionale et particulièrement la « cellule logements inoccupés » pourrait être missionnée pour citer des propriétaires récalcitrants au tribunal afin de faire cesser l'inoccupation. Les autres plaignants potentiels (commune, CPAS, association agréée) doivent trouver un intérêt à s'en charger, mais ces organismes ne voient pas forcément d'intérêt à se lancer dans une telle procédure, puisque quand bien même l'action serait gagnée, elle ne permettrait pas de contraindre le propriétaire à remettre le bien sur le marché à des conditions sociales.

La législation devrait évoluer pour encourager des acteurs associatifs locaux à demander cet agrément et poursuivre des cas de logements vides : la question de leur intérêt à les poursuivre est essentielle, mais aussi celle de leur puissance d'action administrative : rassembler les preuves du dossier (par exemple la preuve de faible consommation électrique) demande une autorité que la loi ne leur confère pas. Cette procédure entraîne des frais : les associations pourraient y être encouragées par un subside, qui inclue également la dénonciation d'immeubles vides auprès de la cellule régionale, comme le prévoit la mission de leur agrément.

Enfin, le Gouvernement pourrait hâter la mise en vente publique des immeubles dont les propriétaires ne paient pas les amendes. La loi le dit déjà : un propriétaire qui persiste à négliger ses obligations de louer peut théoriquement encourir la perte de ses droits de propriété. La vente publique peut être prononcée pour recouvrir cette dette d'amendes dues. C'est là un instrument de droit pour lutter en dernier recours contre les logements vides, mais il n'a jamais été utilisé à ce jour.

Telle que formulée, la Déclaration de Politique Régionale n'enfoncé pas le clou de la loi, elle cite timidement la référence de l'article concerné plutôt que d'appeler un chat un chat. Nous nous inquiétons que la poursuite des propriétaires en infraction reste beaucoup trop discrète pour dissuader l'ensemble des contrevenants de garder ces milliers de logements hors du marché locatif.

### **Convertibilité des bureaux vides en logement**

« Le Gouvernement poursuivra également ses efforts pour transformer les bureaux vides en logement (...) Ce principe de convertibilité sera envisagé pour d'autres fonctions et, le cas échéant, fera également l'objet de modification dans le RRU. »<sup>1</sup>

En parlant de reconversion la nouvelle majorité tient un langage consensuel : depuis 40 ans la suroffre de bureaux fait de l'ombre à la fonction d'habitat à Bruxelles. Désormais la fonction logement a les faveurs du politique, au vu de la pression démographique. La « trouvaille » de la majorité consisterait à renforcer l'offre de logements en combattant l'inoccupation de bureaux, mais ce serait du simplisme de croire que reconverter signifie des coûts moins élevés de production, et donc du logement plus abordable. Rien n'est moins sûr.

Le Règlement Régional d'Urbanisme (RRU) est l'outil de régulation des pratiques architecturales qui vise à garantir un bon agencement, l'équipement, mais aussi la qualité d'occupation des logements. La promesse gouvernementale de modifier le RRU ne se positionne pas sur son objectif : cibler quels types d'immeubles dont la conversion est souhaitable, ou libérer de lourds projets de leurs contraintes urbanistiques ?

En effet, de telles transformations d'immeubles ont en réalité un coût proche de la construction neuve. Dans certains cas, on va même détruire intégralement la structure existante. Qui plus est, les bureaux ont souvent une très forte valeur foncière qu'il s'agit de rentabiliser. Citons l'ancien Secrétaire d'État Doukérédis au sujet d'un soutien financier régional qu'il avait imaginé pour cette reconversion : « Une deuxième leçon à tirer concerne le prix. Dans les zones administratives, l'incidence foncière reste très élevée, même pour des immeubles devenus obsolètes. De plus, les coûts de transformation avoisinent ceux du neuf. »<sup>7</sup>

Pour les développeurs immobiliers, la conversion de bureaux en logements n'est donc envisageable que s'ils atteignent un certain standing. Il ne faut donc pas se leurrer : les bureaux convertis en logements par des opérateurs privés seront revendus puis loués à des prix relativement élevés.

Nous avons contacté le promoteur Eaglestone au sujet de leurs projets de reconversion. « Pour les appartements les plus abordables, le prix de vente devrait avoisiner 2 400 €/m<sup>2</sup> hors taxes » nous indique Nicolas Orts. Dans l'exemple cité (projet Nautilus, lire p. 9), un appartement de 80 m<sup>2</sup> coûterait 230 000 € taxes comprises. Il poursuit : « selon notre étude de marché, plus de 40 % des acheteurs de notre projet seront des petits investisseurs. Ils peuvent tabler sur une rentabilité locative de 4,8 % l'an ». Nous en concluons que ce petit 2 chambres serait mis sur le marché à 1 000 €/mois.

Pour d'autres projets, on insère du logement de luxe dans les quartiers de bureaux, dont la centralité est prisée par les nouveaux Bruxellois qui viennent y travailler. Une mesure qui ne réduit pas la dualisation sociale des quartiers, loin s'en faut (voir encadré ci-contre). Voici ce que peut nous réserver une certaine orientation à convertir des bureaux du centre-ville opérée par de grandes firmes immobilières. →



#### PROJET « LIVINGSTONE » OPÉRÉ PAR COFINIMMO.

Situé au bas de la rue Joseph II et des squares très prisés du quartier européen, ce bâtiment (la première reconversion de bureaux en logements à Bruxelles) a été gratifié d'un subside régional de 100 000 €... pour encourager la production d'un ensemble de logements de luxe ! De plus, la commercialisation du terrain et du bâtiment « rénové » se faisant séparément, la part de bâti « rénové » n'est sujette qu'à 6 % de TVA.

Vu ses finitions et sa localisation très prisée, l'immeuble Livingstone n'est pas exactement un exemple de reconversion accessible : le deux chambres le moins cher de son offre est à 325 000 €, soit 3 350 €/m<sup>2</sup>, soit un prix de location supérieur à 1 500 €.

2. Six communes à ce jour : Evere, Forest, Ixelles, Molenbeek, Schaerbeek et Woluwé-St-Pierre.
3. Certains immeubles vides réoccupés comprenant plus d'une unité de logement, le nombre de logements remis sur le marché serait substantiellement supérieur.
4. La DPR parle timidement de renforcer les « dispositions reprises par l'article 23 du Code du Logement ».
5. Article 23 du Code du Logement du 1<sup>er</sup> juillet 2013 chap. 3 art. 22 à 25, et ordonnance du 30 avril 2009 « relative aux sanctions en cas de logement inoccupé (...) [modifiant] le code judiciaire ».
6. Le RBDH et l'ALQN sont à ce jour les deux associations agréées.
7. Commission Logement, compte rendu N°109 du 26 juin 2012.

Il n'y a pas que le secteur des grands constructeurs résidentiels. Dans certains contrats de quartier par exemple, des reconversions de petits immeubles de bureaux offrent du logement conventionné et des équipements à usage local. Se limiter à ce type de conversions semble plus approprié pour développer des logements abordables moyennant des modifications raisonnables. C'est le cas de ce projet de 11 logements situé rue des Mouchérons mené par une coopérative<sup>8</sup>, qui seront gérés par une AIS après reconversion. « Une rénovation lourde n'est pas nécessaire, étant donné que la structure constitue une bonne base pour y aménager des logements sociaux sans modifications notables » décrit une plaquette de présentation du projet.

Si le Gouvernement souhaite qu'on développe une offre de logements accessibles, ce n'est pas en dérégulant le RRU qu'elle atteindra cet effet, mais bien en encadrant quels projets peuvent et devraient faire l'objet d'une réaffectation, et que la Région conditionne d'y réaliser une part importante de logements à vocation sociale.

### Logements vides au-dessus des commerces

« Par ailleurs, Atrium poursuivra son action visant à assurer que les étages des commerces soient occupés ou convertis en logement. »<sup>1</sup>

Par cette unique phrase, la Région considère qu'Atrium, agence régionale de soutien aux dynamiques commerciales des quartiers, est le seul organisme choisi pour agir en faveur de la réaffectation des logements vides au-dessus des commerces. Jusqu'à présent, Atrium s'est fait vecteur d'information, de sensibilisation et d'orientation des commerçants et propriétaires bailleurs de commerces, afin de les inciter à rétablir la fonction de logement au-dessus des enseignes. De 2008 à 2011, l'agence avait animé la réflexion régionale des acteurs saisis de cette question urbanistique et de droit au logement.

La question est délicate : contraindre propriétaires et commerçants n'est pas chose aisée alors qu'attirer et maintenir des commerces locaux est une action cruciale des communes. Intervenir entre deux baux (souvent de longue durée) n'est pas un gage de rapidité d'action publique, et la proactivité en la matière n'est pas simple à organiser dans les services d'urbanisme. Quel soutien régional, quels incitants seront misés dans ce défi complexe ? Si Atrium devient l'acteur central, sera-t-il missionné clairement, et des moyens dédiés lui seront-ils confiés pour y parvenir ?

« Notre rôle est de sensibiliser les acteurs de la problématique, mais surtout d'adopter une attitude de "problem solver" (...) parler avec les propriétaires et les commerçants est notre métier » dit avec enthousiasme Arnaud Texier, le patron d'Atrium. « Sur base d'une reprise de l'étude, nous identifierons ensuite les moyens humains et financiers nécessaires pour atteindre l'objectif qui sera fixé par le Gouvernement »

L'ERU a édité avec Bruxelles Développement Urbain un ensemble de six fiches-outils<sup>9</sup> pour favoriser l'occupation de ces logements vides, quel usage en sera fait ? Le Réseau Habitat a étudié la faisabilité de rénover ces logements ; Atrium a aidé à inventorier les 66 noyaux commerciaux puis à en sélectionner six d'action prioritaire. Tous les auteurs de recherche reconnaissent le nécessaire partenariat entre urbanisme communal et administration régionale, commerçants encadrés par Atrium, le Réseau Habitat et les AIS pour prendre en gestion des baux à caractère social. En laissant le rôle à Atrium, la majorité ne missionne pas chaque acteur public à prendre des actions décisives.

Au RBDH, nous soutenons que pour passer à l'action, Atrium devra voir rapidement ses objectifs définis, et recevoir sans délai les moyens de les mettre en œuvre. La DPR semble faire fi de la nécessaire collaboration des acteurs locaux et régionaux. Nous craignons qu'un tel raccourci ne cache une réelle inaction, et un manque de continuité entre les deux.

D'autres pistes ne sont pas citées : la tutelle régionale pourrait dicter aux communes de conditionner tout permis d'urbanisme modificatif du rez commercial au rétablissement des logements et de leur accès à la rue ; le droit sur les baux, devenu compétence régionale, peut désormais être modifié pour instaurer le devoir du bailleur de définir précisément les parties affectées au commerce et celles affectées au logement ; le bail peut dicter le devoir du locataire de faire habiter ces logements ; le bail commercial peut arbitrer d'avance le rétablissement d'un accès au logement quand celui-ci a été supprimé avec le temps.

Étant donné que 6 000 logements vides<sup>10</sup> seraient touchés par cette problématique, la Région pourrait se donner les moyens de développer une équipe ad hoc complémentaire à la « cellule logement inoccupés », qui suive de près chacun des immeubles des six noyaux

commerçants ciblés. Il revient à la nouvelle majorité de concevoir la réglementation et de missionner l'administration pour faire appliquer la loi relative à l'occupation de tous les logements.

### Et les occupations temporaires ?

La Déclaration de Politique Régionale ne cite malheureusement pas la nouveauté du Code du Logement qui permet aux acteurs publics de signer avec des associations des conventions d'occupation temporaire à objectif social en vue d'occuper les logements publics vides. Des ordonnances fixent pourtant dans les missions des SISP<sup>11</sup> « d'autoriser et encadrer les mises à disposition précaires de logements dont la rénovation est programmée ». Le RBDH propose que la mission soit élargie à tous les opérateurs immobiliers publics, aux entreprises publiques et aux différentes régies des bâtiments. On sait que ces occupations temporaires à objectif social offrent déjà un habitat temporaire à environ 300 personnes précaires.

La mise en place de ces occupations souffre toujours d'une lenteur décisionnelle et d'un flou réglementaire qu'il s'agissait de lever, et non d'ignorer. Il est important de réserver les occupations de bâtiments publics qui attendent leur rénovation exclusivement à des projets solidaires, et destiner les logements publics inoccupés à des projets sociaux de logement temporaire. Ceci éveillera la vigilance de ceux qui défendent l'occupation comme une solution pragmatique à la lutte contre le sans-abrisme, comme outil d'intégration par le logement, ou comme une manifestation évidente du droit au logement.

### Trop peu d'interventionnisme

*Dura lex, sed lex.* Quand la loi existe, il convient de la faire appliquer. Pourtant la nouvelle majorité ne se sent pas à l'aise pour acculer les propriétaires en infraction à remettre leurs logements en location. Les intentions du Gouvernement de lutter contre le logement vide sont plus que timides dans la DPR. Vouloir « renforcer toutes les mesures visant à lutter contre les logements vides et insalubres, et en particulier (...) les articles 20 et 23 du Code du Logement » sans annoncer de mesures concrètes, ou même citer l'infraction et ses poursuites, c'est un manquement.

Fractionner le rôle dévolu aux institutions régionales n'est pas un gage d'effectivité : « la Région ne se substituera aux pouvoirs locaux que lorsqu'ils sont défaillants » ; Les communes ne sont pas le niveau de pouvoir en

charge de faire respecter le droit au logement, c'est une responsabilité régionale. Protéger l'initiative (et dans certains cas l'inertie) communale revient à affaiblir les mesures que le Code du Logement prévoit contre le logement vide.

La déclaration que Rudi Vervoort nous a présentée le 14 juillet dernier met en sourdine les chances d'intervenir sur le parc privé à l'abandon, et tolère tacitement que certains propriétaires imposent, sciemment ou par négligence, la rareté dans l'offre de logement locatif. Avec pour conséquence le maintien des prix élevés pour l'ensemble du parc locatif.

Le RBDH insiste sur différentes mesures qui permettraient de lutter efficacement contre les logements vides :

- Octroyer des ressources supplémentaires à la cellule régionale « logements inoccupés », élargir ses missions. Centraliser l'action sanctionnatrice auprès de la cellule régionale, et non la fragmenter auprès des communes.
- Constituer une cellule régionale pour rétablir l'un après l'autre chaque logement vide au-dessus des commerces, avec une méthodologie d'accompagnement et en large partenariat pour solutionner cette problématique. Modifier le droit des baux commerciaux pour y parvenir.
- Soutenir le monde associatif dans l'accompagnement des occupations temporaires, favoriser leur multiplication pour loger dignement des sans-toits et des mal-logés.

L'enjeu est de taille, ce sont plusieurs dizaines de milliers de logements qui pourraient ainsi être remis sur le marché. ✕

8. [www.livingstones.be](http://www.livingstones.be), à ne pas confondre avec le projet en encadré page 31.

9. Les fiches-outils issues de la recherche sont disponibles sur Internet : [www.logement.irisnet.be/dossiers/habiter-les-etages-au-dessus-des-commerces](http://www.logement.irisnet.be/dossiers/habiter-les-etages-au-dessus-des-commerces).

10. Estimation du Centre d'Étude et de Recherche Urbaine (ERU).

11. Sociétés Immobilières de Service Public.