

## L'emphytéose et la superficie comme pistes de solution à la crise du logement OU « C'EST DANS LES VIEILLES CASSEROLES... »

Doctrine



**Nicolas BERNARD,**  
professeur aux Facultés  
universitaires Saint-Louis

### I. DE L'IMPORTANCE DE CONCEVOIR DES NOUVEAUX OUTILS DE MISE À DISPOSITION DU BIEN

1. S'il est un point sur lequel tout le monde s'accorde, c'est l'importance de la propriété pour sortir, « par le haut », de la crise du logement. Plus encore pour les ménages précarisés que pour d'autres, la propriété constitue le plus puissant vecteur d'intégration sociale et d'émancipation économique. Mettant l'occupant à l'abri des fluctuations de volonté du bailleur, la propriété garantit à son titulaire une certaine indépendance dans les lieux. Le pouvoir de gestion que l'attribut confère par ailleurs à son titulaire permet à ce dernier d'investir – matériellement et affectivement – le bien et de le façonner à son image, ce qui ne peut que favoriser l'appropriation du logement par son habitant<sup>1</sup>. La qualité globale du bâti dans une

(1) Voy. N. BERNARD, *J'habite donc je suis. Pour un nouveau rapport au logement*, Bruxelles, Labor, 2005.

ville augmente d'ailleurs à proportion du taux de propriétaires. En plus, enfin, de constituer une épargne « forcée » (que son titulaire pourra réutiliser au terme du remboursement hypothécaire, lui donnant alors un autre usage), la propriété représente un rempart de choix contre l'inflation dès lors que, par rapport à des loyers traditionnellement indexés, le montant mensuel du remboursement de l'emprunt hypothécaire reste, lui, la plupart du temps invariable avec le temps.

- (2) Lorsque le bien est situé dans certaines zones prioritaires, à savoir les espaces de développement renforcés du logement et de la rénovation urbaine tels que délimités dans le Plan régional de développement.
- (3) Art. 46bis du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, introduit par l'art. 2 de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 20 décembre 2002, *M.B.*, 31 décembre 2002, et modifié par l'art. 2, 1°, de l'ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 février 2006, *M.B.*, 15 février 2006.
- (4) Art. 61 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, introduit par l'art. 5 du décret du Parlement flamand du 1<sup>er</sup> février 2002, *M.B.*, 28 février 2002.
- (5) L'assurance gratuite contre la perte de revenus couvre pendant trois ans, et à proportion de 6.200 euros annuels, la défaillance dans le remboursement de l'emprunt hypothécaire imputable directement à une perte d'emploi ou à une incapacité de travail.
- (6) P. ZIMMER, « Le logement social et la médiation sociale de marché dans la Région de Bruxelles-Capitale », *Les cahiers des sciences administratives*, sous la direction de G. Generet, Larcier, n°13/2007, p. 43.
- (7) Voy. notamment N. BERNARD, « Accession à la propriété : un regard européen sur le retard français », *Le Bulletin européen du Moniteur*, n° 663, 22 mars 2004 (France).
- (8) Cf. B. MONNIER et P. ZIMMER, « Fiscalité immobilière : le coût de la brique dans le ventre », *Échos log.*, 2008, n°2, p. 17 et s.
- (9) Cf. N. BERNARD, « La situation du logement en Région wallonne et à Bruxelles. Dix pistes de travail à l'aube des nouvelles législatures régionales », *Les annales de droit de Louvain*, 2009/4, p. 501.
- (10) A. ROMAINVILLE, « A qui profitent les politiques d'aide à l'acquisition de logements à Bruxelles ? », *Brussels studies*, n°34, 25 janvier 2010.
- (11) Voy. de manière générale Ph. JANSSENS et P. DE WAELE, *50 années de marché immobilier en Belgique. 1953-2003*, Bruxelles, Roularta books, 2005. Cf. également l'étude publiée par le réseau de courtiers immobiliers ERA le 24 septembre 2008 (*Le marché belge de l'immobilier reste fort dans un contexte économique troublé*).

2. Il ne relève donc nullement du hasard si, toutes tendances politiques confondues, les gouvernements successifs – tant au niveau fédéral qu'au sein des entités fédérées – ont érigé l'aide à l'acquisition en axe majeur de leur politique. Les mesures sont, aujourd'hui, légion ; en voici un florilège non exhaustif. Dans le cadre de la fiscalité fédérale, le contribuable bénéficie de la déductibilité des intérêts de l'emprunt hypothécaire afférents à l'habitation propre et unique ; il est susceptible, par ailleurs, de jouir de la réduction du précompte immobilier afférent à la « maison modeste ».

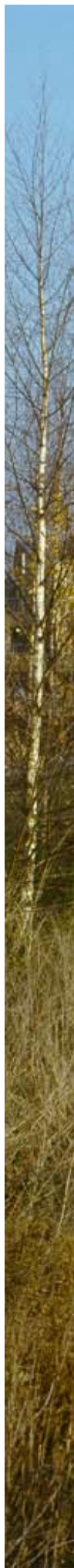
Les Régions, pour leur part, ont toutes mis en place un système de prêts hypothécaires à taux réduits (par le truchement du Fonds du Logement ou de sociétés de crédit social), non sans développer en parallèle des dispositifs qui leur sont propres. Ainsi, la Région bruxelloise exonère de droit d'enregistrement les premiers 60.000 ou 75.000 euros<sup>2</sup> du prix d'achat (pour un gain total de 7.500 et 9.375 euros respectivement)<sup>3</sup>, tout en mettant en vente – via la SDRB – des logements dits moyens à un tarif nettement inférieur aux prix du marché. Pour ce qui la concerne, la Flandre connaît un intéressant système de portabilité du droit d'enregistrement<sup>4</sup>. Et, en Région wallonne, on pointera notamment le nouveau plan « Habitat pour tous », ou encore l'assurance gratuite contre la perte de revenus<sup>5</sup>.

3. L'honnêteté commande de dire, d'emblée, que cet éventail d'actions a manifestement porté ses fruits puisqu'avec 68 % de propriétaires occupants<sup>6</sup>, la Belgique figure dans le peloton de tête des pays européens en cette matière<sup>7</sup>. Il n'empêche, ce postulat massif en faveur de l'accès à la propriété, pour ne pas dire ce déterminisme historico-culturel (la célèbre « brique dans le ventre » des Belges), requiert d'être interrogé. Des analyses ont déjà été menées relativement à cette vaste

palette d'aides à la propriété, que ce soit sous l'angle de leur coût<sup>8</sup>, de leur (insuffisance de) sélectivité sociale<sup>9</sup> ou encore des déplacements de population qu'elles peuvent entraîner<sup>10</sup>, nous n'y reviendrons pas. D'autres études restent encore à mener, notamment sur le caractère réellement décisif de ces « coups de pouce » dans la prise de décision d'un achat immobilier (l'effet d'aubaine ?) ou encore sur leur éventuel impact sur les augmentations de valeurs acquises (vu l'extension et la solvabilisation de la demande qu'ils induisent), mais là n'est pas notre propos.

4. Le point qui nous occupe ici concerne un autre aspect : la conversion en bénéfices privés des subsides publics ayant permis l'achat immobilier. Car, c'est un fait, si les fonds engagés par les autorités aident bien les ménages à devenir propriétaires, ils sont « perdus » en quelque sorte pour le pouvoir subsidiant, qui doit répéter ce débours à l'égard de chaque bénéficiaire. Par surcroît, ces logements achetés avec le soutien de l'Etat peuvent être revendus – après un délai minimal d'occupation personnelle pour certains – *au prix du marché*, ce qui contribue à maintenir le secteur acquisitif à des niveaux élevés. Du reste, l'immobilier connaît depuis une dizaine d'années une hausse des prix aussi rapide qu'ininterrompue (jusqu'il y a peu)<sup>11</sup>, lequel enchérissement « absorbe » une partie des aides publiques et tend de ce fait à mitiger l'impact positif des efforts étatiques. Ce qui alors appelle de la part des autorités un renforcement de leur intervention pécuniaire, et ainsi de suite.

Au minimum, se pose un problème relatif aux plus-values dont bénéficient à la revente les individus ayant profité d'une aide publique pour, précisément, devenir propriétaire. Vu la flambée des valeurs observées sur le marché immobilier sur la dernière décennie (avec un doublement



des valeurs en Région bruxelloise par exemple<sup>12</sup>), le gain tiré par les particuliers se révèle pour le moins substantiel. Et ce, dans la mesure supplémentaire où les plus-values immobilières ne font, en Belgique, l'objet d'aucune taxation<sup>13</sup>. La possibilité ainsi laissée à des ménages aidés par la puissance publique de transformer ce soutien pécuniaire en dividende purement privé pose dès lors légitimement question.

5. Et pourtant, il existe des dispositifs (de mise à disposition du bien sur le long terme) qui cultivent la triple vertu d'à la fois être accessibles financièrement, de brider les prix à la revente et, *in fine*, de permettre à la puissance publique de conserver la maîtrise du foncier. Occasion est ici donnée d'exhumer un antique concept, celui de la dissociation de la propriété du sol et du bâti, qui trouve emblématique illustration dans les droits de superficie et d'emphytéose. Tenus trop rapidement pour obsolètes (les lois les consacrant datent en effet du 10 janvier 1824, avant même l'indépendance de la Belgique), ces principes connaissent actuellement une nouvelle jeunesse.

6. Ces mécanismes juridiques, schématiquement, permettent de réduire le coût afférent à une transaction immobilière. Comment ? D'une part, ils neutralisent la part relative du terrain dans le prix de vente global d'un bien (bâti ou non). De l'autre, il s'agit d'un transfert de propriété *limité* dans le temps (le droit expire à un terme déterminé), ce qui, au passage, donne aux autorités l'assurance de récupérer, à terme, le foncier, qu'ils pourront alors affecter à d'autres opérations.

7. Droit de superficie ou droit d'emphytéose, le principe est le même : le bénéficiaire jouit, pour une période déterminée, de l'ensemble des attributs classiques du droit de propriété (et des charges y afférentes !) sur un bien immobilier appartenant

à autrui. La différence entre les deux mécanismes réside principalement dans la durée (de 0 à 50 ans pour la superficie, de 27 à 99 ans pour l'emphytéose), dans le caractère renouvelable du droit (la superficie l'est, à l'inverse de l'emphytéose), dans la hauteur de la redevance (l'emphytéote acquitte un « canon » purement symbolique là où le superficiaire règle un montant qui n'est *pas* de faveur) et, enfin, dans le régime associé aux travaux et améliorations apportés au bien (lesquels sont remboursés au superficiaire, et au prix actuel, tandis que l'emphytéote n'est nullement indemnisé). Détaillons.

## II. DROIT DE SUPERFICIE

### a) principes généraux

8. Il arrive qu'on veuille, pour une période limitée, faire profiter quelqu'un d'un fonds en vue de lui permettre de construire et habiter dessus, le tout sans recourir à un transfert de propriété foncière irréversible et coûteux.

Problème supplémentaire : les règles relatives à l'accession stipulent que tout ce qui est incorporé – même par autrui – dans le sol appartient au propriétaire de celui-ci, et non à celui qui a érigé lesdites constructions<sup>14</sup>.

9. Il fallait donc que l'on instaure un droit réel qui réponde à ce besoin-là tout en évitant cet écueil-ci. D'où l'institution du droit de superficie<sup>15</sup>, défini (et créé) par la loi du 10 janvier 1824 comme suit : « Le droit de superficie est un droit réel, qui consiste à avoir des bâtiments, ouvrages ou plantations sur un fonds appartenant à autrui »<sup>16</sup>.

Le superficiaire (bénéficiaire du droit de superficie) est bel et bien propriétaire de tout ce qu'il érige sur le terrain du tréfoncier (propriétaire du sol). Partant, le droit de superficie est un droit réel, corporel et immobilier.

Ce droit réel est toutefois limité dans le temps puisqu'il ne saurait excéder cinquante ans, sous la réserve qu'il est renouvelable indéfiniment (moyennant accord des parties)<sup>17</sup>.

10. Qu'en est-il des constructions (érigées par le superficiaire) en fin de contrat ? « À l'expiration du droit de superficie, la propriété des bâtiments, ouvrages ou plantations, passe au propriétaire du fonds, à charge par lui de rembourser la valeur actuelle de ces objets au propriétaire du droit de superficie, qui, jusqu'au remboursement, aura le droit de rétention »<sup>18</sup>.

Toutefois, « pendant la durée du droit de superficie, le propriétaire du fonds ne peut empêcher celui qui a ce droit, de démolir les bâtiments et autres ouvrages, ni d'arracher les plantations et de les enlever, pourvu que ce dernier en ait payé la valeur lors de son acquisition, ou que les bâtiments, ouvrages et plantations aient été construits ou faits par lui, et pourvu que le fonds soit remis dans l'état où il se trouvait avant la construction ou la plantation »<sup>19</sup>.

- (12) Cf. notamment I. THOMAS et D. VANNESTE, «Le prix de l'immobilier en Belgique : un peu de géographie », *Échos log.*, 2007, n°1, p. 20, ainsi que P. DE DECKER et J. LAUREYS, «Le marché du logement se polarise-t-il à Bruxelles et en Wallonie ?», *Échos log.*, 2007, n°1, p. 6.
- (13) Sauf si l'immeuble aliéné n'abritait pas la résidence principale du propriétaire et que, en outre, moins de cinq années se sont écoulées entre l'achat et la revente. A ce moment-là, alors, le taux d'imposition s'élève à 16,5 %, lequel peut cependant être doublé si l'administration fiscale juge l'acquisition uniquement motivée par un but de spéculation.
- (14) Art. 552 et s. du Code civil.
- (15) Voy. notamment N. BERNARD, «Le droit de superficie pour sortir de la crise du logement ?», *CountrySide Magazine* (revue de l'European Landowners' Organization), n°104, 2008, p. 8 et s.
- (16) Loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie, article 1er.
- (17) Art. 4 de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie.
- (18) Art. 6 de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie.
- (19) Art. 5 de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie. Voy., pour de plus amples développements sur le droit de superficie, E. SANZOT, *Les droits réels démembrés. Aspects civils, fiscaux, comptables et financiers*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 95 et s.

**b) un cas d'application :  
Etterbeek**

11. La commune d'Etterbeek, en Région bruxelloise, a été le théâtre le 5 décembre 2007 d'un phénomène pour le moins étonnant, en lien direct avec la crise du logement qui sévit actuellement au centre du pays. Sur les trottoirs de l'Hôtel de ville a commencé en effet à se former une longue file de personnes résolues à patienter cinq jours et cinq nuits durant (!) afin d'avoir une chance de décrocher l'un des appartements que la commune a décidé de vendre sous le mode du droit de superficie. En quoi donc consiste cette formule qui, au sens propre, déplace les foules ?

12. Avec ses 43 % de propriétaires, la Région bruxelloise reste largement en deçà de la moyenne nationale (68 % pour rappel)<sup>20</sup>. En effet, la pression foncière atteint de tels sommets dans la capitale (qui abrite également – et ce n'est pas anodin – les institutions européennes<sup>21</sup>) que l'aide publique accuserait ses limites. C'est dans ce cadre que le droit de superficie peut constituer une réponse appropriée. On l'a dit, le droit de superficie confère à son titulaire, pour une durée déterminée, l'essentiel des droits attachés à la propriété sur un bien qui ne lui appartient pourtant pas. Traditionnellement, ce bien est vierge de toute construction (d'où l'appellation « droit de *superficie* »), libre alors au

(20) N. BERNARD, P. ZIMMER et J. SURKYN, « Logement, maîtrise foncière et espaces publics en Région de Bruxelles-Capitale », *Brussels studies* (note de synthèse n°6 des États généraux de Bruxelles), 2009, p. 1 et s.

(21) Voy. N. BERNARD, « L'impact de l'Union européenne sur l'immobilier à Bruxelles : entre cliché et sous-estimation », *Brussels studies*, 2008, n°21.

(22) A l'exception de la disposition relative à la durée.

(23) Art. 83, al. 2, du Code des droits d'enregistrement. Pour de plus amples renseignements, voy. A. CULOT, *Manuel des droits d'enregistrement*, 3<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Larcier, 2008, p. 193 et s.

(24) Cf. 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, juillet-août 2008, p. 22 et s.



**Vente en droit de superficie, commune d'Etterbeek.**

superficiaire (le titulaire du droit) d'y ériger les bâtiments qu'il désire, contre due indemnisation – à leur valeur *actuelle* – à l'expiration de sa prérogative. À Etterbeek, toutefois, le fonds est *déjà* bâti, ce qui ne modifie en rien cependant le régime du droit de superficie. Et, par dérogation au régime commun (largement supplétif) du droit de superficie<sup>22</sup>, la commune d'Etterbeek n'indemnise pas pour les améliorations apportées au bien ni autres constructions.

13. Mais quels sont, au juste, les avantages de ce droit de superficie par rapport à un achat classique par exemple ? Ils sont multiples et, principalement, d'ordre financier.

- Tout d'abord, le superficiaire ne paie rien pour le tréfonds. Le coût du foncier proprement dit, qui pèse lourd traditionnellement dans le calcul du prix de vente (entre 20 et 25 %), est ainsi désamorcé.
- Par ailleurs, le droit d'enregistrement, qui atteint les 12,5 % à Bruxelles, chute à 0,2 % lorsqu'il s'agit non pas d'un transfert de propriété mais d'une constitution d'un droit de superficie<sup>23</sup>.
- Le prix même de la transaction est inférieur aux valeurs acquises moyennes puisque le droit vendu est limité à 50 ans (non renouvelables dans le cas de la commune d'Etterbeek).
- Le coût réduit associé au droit de superficie a également pour effet, en bonne logique, de raccourcir la durée de remboursement de l'emprunt hypothécaire, ce qui minore d'autant la charge globale des intérêts hypothécaires.
- Enfin, les droits de succession sont quasi nuls en cas de décès du superficiaire avant la fin de la période de 50 ans.

19. Cumulés, ces différents éléments font que le recours au droit de superficie abaisse spectaculairement le seuil d'accès au logement. En moyenne, le gain pécuniaire par rapport à un achat classique varie entre 30 % et 38 % à Etterbeek<sup>24</sup>.



Vente en droit de superficie, commune d'Etterbeek.



Plus spécifiquement, le droit de superficie pourrait bien représenter un intérêt accru encore pour une série de pensionnés qui ne désirent point s'inscrire dans une relation de type locatif (trop précaire en effet sur le plan de sa durée, alors que les aînés ne désirent rien tant que couler leurs vieux jours paisiblement à l'abri des déménagements) et, dans le même temps, essuient un refus de la part des banques quand ils sollicitent un emprunt hypothécaire pour un achat en pleine propriété (vu la faiblesse de leurs revenus). Il peut être utile de rappeler, à ce propos, qu'il n'est nullement imposé de durée minimale au droit de superficie (contrairement à l'emphytéose) et que le tréfoncier peut de ce fait moduler celle-ci à discrétion, en fonction par exemple du profil du bénéficiaire (senior, par exemple).

14. Passablement avantageux, le droit de superficie ne s'éteint pas moins au bout d'un certain temps (certes extensif – cinquante ans maximum). Quelles sont dès lors, en regard cette fois d'une prise en *location* classique (qui pareillement prend fin à une échéance fixée), les vertus d'un pareil droit de superficie ?

- La durée, tout d'abord. En plus d'être longue, celle-ci est *garantie* (alors que la matière du bail connaît, elle, de nombreuses hypothèses de résiliation anticipée).
- Après un certain délai minimal d'occupation personnelle (dix ans), le superficiaire est libre – avant terme donc – soit de mettre le bien en location, soit même de revendre non le bien mais son droit de superficie, toutes choses qu'il n'est pas permis de faire avec un bien loué (du moins sans l'accord du bailleur). Cependant, ces contrats « seconds » ne peuvent excéder en

durée celle qui reste à courir pour le droit de superficie initial, naturellement<sup>25</sup>.

- En procédant de la sorte, le locataire récupère (une partie de) son investissement, à l'inverse par exemple de celui qui loue toute sa vie.
- La constitution d'une hypothèque sur le bien soumis à superficie est autorisée (pour une durée qui, évidemment, n'outrepasse pas celle du droit de superficie). En quelque sorte, le superficiaire « convertit » son loyer en mensualité hypothécaire, ce qui lui permet, comme pour tout prêt hypothécaire, d'accéder à la déductibilité fiscale des intérêts des emprunts, ce dont le « simple » locataire ne bénéficie pas par définition.
- Après remboursement de l'emprunt sur 15 ans seulement par exemple (comme déjà dit, la durée de remboursement du prêt hypothécaire devrait être moins longue que dans une transaction plus classique), l'acheteur peut occuper le bien *gratuitement* pendant 35 ans encore (50-15=35).
- En tout état de cause, le système se caractérise par une singulière souplesse. Il permet par exemple aux parties contractantes de se mettre d'accord sur la répartition équitable des « gros travaux » incombant normalement au propriétaire.

15. Ceci étant, le droit de superficie ne va pas sans entraîner dans le chef de son titulaire une série d'obligations.

En plus d'acquitter la redevance (unique) à la signature de la convention et de restituer le bien à l'échéance du terme convenu,

(25) Ainsi, le prix de vente sera calculé au prorata du délai résiduaire d'occupation.

le superficiaire est tenu de conserver le logement et de l'entretenir en bon père de famille. Cette incise a toute son importance, notamment pour contrecarrer l'effet pervers consistant, dans le chef du superficiaire qui arrive prochainement en fin de droit, de se désintéresser du logement (compte tenu de l'absence d'indemnisation – à l'expiration de la superficie – pour les travaux réalisés).

Vu par ailleurs qu'il est considéré comme le propriétaire pendant toute la durée de son droit, le superficiaire est tenu de régler l'ensemble des charges – fiscales notamment – afférentes à l'exercice du droit de propriété.

16. De manière générale, les parties restent libres d'aménager, en sus, des contraintes spécifiques, eu égard au caractère presque intégralement supplétif de la loi (hors la durée). Par exemple, la commune d'Etterbeek (le « tréfoncier ») a veillé à assigner aux superficiaires le soin d'occuper personnellement le bien pendant les dix premières années et ce, en vue d'éviter toute spéculation.

17. Le superficiaire est-il libre de toute contrainte une fois ce délai passé ? Nullement ; des conditions strictes entourent cette fois la cession (c'est-à-dire la vente) de son droit.

- D'abord, la commune d'Etterbeek possède un droit de préemption en ce cas.
- Ensuite, l'éventuel cessionnaire (l'acheteur) doit se trouver lui-même dans les conditions d'éligibilité au droit de superficie, en termes de revenus notamment. Dit autrement, le profil socio-économique du repreneur doit épouser étroitement celui du cédant.
- Par ailleurs, comme le cédant, le cessionnaire doit se domicilier dans la commune et impérativement conserver l'affectation (à la résidence principale) du bien.



Vente en droit de superficie, commune d'Etterbeek.

- Enfin, le prix de la transaction ne saurait excéder celui de départ (indexation comprise), étant entendu que ledit prix est calculé au prorata du nombre d'années restant à courir (puisque, en toute hypothèse, le tréfoncier récupère le terrain et les constructions au bout des cinquante années initiales).

18. Les exigences se relâchent-elles si le superficiaire décide non pas de céder son droit mais de mettre le bien en location ? Aucunement ; les contraintes associées au choix du locataire sont identiques à celles qui concernent le superficiaire. Et, pareillement, un « verrou » est posé par la commune d'Etterbeek sur le tarif (locatif en l'espèce) obtenu puisque le superficiaire ne peut exiger un loyer supérieur au barème en vigueur au sein de la régie foncière locale.

20. Que répondre, en finale, à ceux qui opposent au droit de superficie l'argument suivant lequel le système ne permettrait pas de transmettre un patrimoine aux enfants ?

Rappelons, d'abord, que le mécanisme du droit de superficie engendre pour le ménage concerné de très significatives économies budgétaires, à de multiples niveaux, et que ces non-dépenses (par rapport à un achat en pleine propriété) gagneraient à être placées en vue de constituer un « bas de laine » qui, à terme, reviendra aux enfants. Rien, concrètement, n'empêche le superficiaire de continuer, une fois le remboursement hypothécaire achevé, à immobiliser la même somme, mais en la plaçant sur un compte au nom de ses enfants.

Quel sens y a-t-il, par ailleurs, de continuer à promouvoir une propriété « fixiste », permanente dans le temps et l'espace, à l'heure où

L'on exalte la flexibilité professionnelle et où, de manière combinée, un démariage grandissant atomise toujours plus de familles ? N'y a-t-il pas lieu de se déprendre progressivement d'une conception un peu rigide de la propriété vouée à se transmettre de génération en génération, pour privilégier une approche plus dynamique, davantage en phase avec les besoins actuels (eux-mêmes mouvants et soumis à une redéfinition continue) ?

Pas question pour autant de vouloir rayer d'un trait de plume le sacro-saint droit de propriété, socle fondateur de notre société; là n'est nullement notre intention. Simple-ment, la possibilité d'un droit de superficie devrait pouvoir être offerte, en parallèle de schémas plus classiques, à tous ceux qui sont preneurs de solutions concrètes, immédiates et efficaces pour affronter la crise du logement.

### III. DROIT D'EMPHYTÉOSE

#### a) principes généraux

21. En même temps qu'est prise la loi du 10 janvier 1824 sur la superficie, le législateur promulgue une

autre loi (date similaire) instaurant, elle, le droit d'emphytéose, décrit comme suit : « L'emphytéose est un droit réel, qui consiste à avoir la pleine jouissance d'un immeuble appartenant à autrui, sous la condition de lui payer une redevance annuelle, soit en argent, soit en nature, en reconnaissance de son droit de propriété »<sup>26</sup>. Celui qui bénéficie de ce droit s'appelle l'emphytéote (et son cocontractant, le bailleur emphytéotique).

À l'instar de la superficie, l'emphytéose est un droit réel, corporel et immobilier. Et, toujours comme la superficie, l'emphytéose est un droit temporaire puisque sa durée est limitée (à 99 ans ici), tout en connaissant un minimum (27 ans)<sup>27</sup>.

22. « L'emphytéote exerce tous les droits attachés à la propriété du fonds », édicte la loi<sup>28</sup>. Dit autrement, il jouit du bien comme le propriétaire le ferait (*usus, fructus* et *abusus* matériel dans certaines limites). Il peut, notamment, « améliorer l'héritage par des constructions, des défrichements, des plantations »<sup>29</sup>.

Du fonds, toutefois, l'emphytéote ne peut « rien faire qui en diminue

la valeur ». L'obligation en question n'est pas sans rappeler ce devoir pesant sur cet autre titulaire d'un droit réel portant sur la chose d'autre qu'est l'usufruitier : « l'usufruit est le droit de jouir des choses dont un autre a la propriété, comme le propriétaire lui-même, mais à la charge d'en conserver la substance »<sup>30</sup>.

Enfin, l'emphytéote peut consentir à des servitudes sur son fonds<sup>31</sup>, pourvu que celles-ci, comme les éventuels contrats de bail, n'excèdent pas la durée restant à courir jusqu'à l'expiration du droit d'emphytéose.

23. S'il ne dispose pas de la faculté de vendre le bien, l'emphytéote a bien la possibilité d'aliéner son droit (d'emphytéose) portant sur ce terrain.

Le même régime gouverne la constitution d'hypothèque<sup>32</sup>.

(26) Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit d'emphytéose.

(27) Art. 2 de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit d'emphytéose.

(28) Art. 3, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit d'emphytéose.

(29) Art. 5, al. 3, de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit d'emphytéose.

(30) Art. 578 du Code civil, souligné par nous.

(31) Art. 6 de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit d'emphytéose.

(32) Art. 6 de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit d'emphytéose.



Louvain-la-Neuve. Photo : F. Dor © SPW

24. En ce qui concerne ses obligations, l'emphytéote est tenu tout d'abord de « payer une redevance annuelle, soit en argent, soit en nature, en reconnaissance de son droit de propriété »<sup>33</sup>. Cette somme n'est nullement à assimiler à un loyer toutefois. Comme la loi l'indique, il s'agit juste d'un montant recognitif du droit de propriété et qui, partant, ne doit correspondre ni à la jouissance tirée du bien ni aux fruits que celui-ci pourrait produire. Concrètement, ce « canon » (comme on l'appelle) est plafonné généralement à des hauteurs peu élevées, pour ne pas dire symboliques.

Par ailleurs, l'emphytéote ne peut pas diminuer la valeur du fonds<sup>34</sup> et doit s'abstenir d'occasionner des « dégradations » par sa négligence<sup>35</sup>. Il est aussi « obligé d'entretenir l'immeuble donné en emphytéose, et d'y faire les réparations ordinaires »<sup>36</sup> et, enfin, il « supportera les impositions établies sur le fonds, soit ordinaires, soit extraordinaires, soit annuelles, soit à payer en une fois »<sup>37</sup>.

25. Si le droit d'emphytéose prend globalement fin de la même manière que le droit de superficie (arrivée du terme, confusion<sup>38</sup>, destruction du fonds, prescription extinctive, etc.)<sup>39</sup>, il connaît une cause d'extinction *spécifique* : la déchéance en cas d'abus de jouissance, « pour cause de dégradations notables de l'immeuble, et d'abus graves de jouissance, sans préjudice des dommages-intérêts »<sup>40</sup>.

26. *Quid*, pour terminer, des constructions en fin de contrat ? L'emphytéote « peut, à l'expiration de son droit, enlever les constructions et plantations par lui faites et auxquelles il n'était pas tenu par la convention; mais il doit réparer le dommage que cet enlèvement a causé au fonds », prescrit la loi.



Louvain-la-Neuve. Photo : F. Dor © SPW

(33) Art. 1<sup>er</sup> de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit d'emphytéose.

(34) Art. 3, al. 1<sup>er</sup>, de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit d'emphytéose.

(35) Art. 13 de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit d'emphytéose.

(36) Art. 5, al. 2, de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit d'emphytéose.

(37) Art. 9 de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit d'emphytéose.

(38) A Louvain-la-Neuve, par exemple, un emphytéote a ainsi légué son droit à l'université (voy. *infra*).

(39) Art. 18 de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit de superficie.

(40) Art. 15 de la loi du 10 janvier 1824 sur le droit d'emphytéose.

(41) Cf., pour davantage de renseignements sur le droit d'emphytéose, E. SANZOT, *Les droits réels démembrés. Aspects civils, fiscaux, comptables et financiers*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 57 et s.

(42) L'auteur tient à adresser ses vifs remerciements à M<sup>me</sup> Adrienne Poncelet, conseillère juridique à l'administration du patrimoine immobilier et des infrastructures de l'Université catholique de Louvain, pour ses renseignements éclairés sur ce point.

« Néanmoins le propriétaire du fonds aura droit de rétention sur ces objets, jusqu'à l'acquittement de ce qui lui est dû par l'emphytéote ».

Par ailleurs, « l'emphytéote ne pourra forcer le propriétaire du fonds à payer la valeur des bâtiments, ouvrages, constructions et plantations quelconques, qu'il aurait fait élever, et qui se trouvent sur le terrain à l'expiration de l'emphytéose ». En d'autres termes, les constructions et plantations que l'emphytéote n'aura pas retirées sont transférées gratuitement au propriétaire<sup>41</sup>.

#### **b) un cas d'application : Louvain-la-Neuve<sup>42</sup>**

27. Loin d'être une institution surannée, le droit d'emphytéose conserve une utilité certaine pour des projets contemporains. Du reste, la ville de Louvain-la-Neuve s'est bâtie intégralement sur ce mode-là. On trouve, au fondement du recours à cette formule juridique, une triple justification.





Louvain-la-Neuve. Photo : F. Dor © SPW

28. D'abord, l'Université catholique de Louvain a reçu de l'Etat d'importants fonds publics pour acquérir les 900 hectares qui allaient servir de « berceau » à la future cité. En contrepartie de ce très substantiel soutien, les autorités entendaient à tout prix éviter que les terrains soient par la suite purement et simplement cédés à des particuliers et, par là, empêcher toute spéculation. Et, au terme du droit (d'une durée toujours égale à 99 ans dans le cas d'espèce), le bailleur emphytéotique qu'est l'UCL récupère le terrain mais « hérissé » de constructions qui ne lui auront rien coûté en quelque sorte<sup>43</sup>.

29. Par ailleurs, il importait de veiller à la croissance harmonieuse d'une ville qui a littéralement poussé comme un champignon. Ainsi, l'UCL n'a pas manqué d'assortir l'octroi des droits d'emphytéose de diverses obligations (cumulatives). Il faut tout d'abord respecter une affectation déterminée du bien : logement (habitat unifamilial, logement collectif, kot, etc.), bureau, commerce, activité de recherche, loisir, ... toutes destinations consignées dans un vaste « plan directeur ». La construction, par ailleurs, doit impérativement se faire dans les dix-huit mois (s'il s'agit d'une

unifamiliale à tout le moins) et ce, afin d'éviter les dents creuses et autres terrains vagues. L'emphytéote entretiendra terrain et construction, tout en contractant une assurance incendie, etc. Enfin, les promoteurs qui construisent dans les parcs scientifiques sont tenus d'y installer une œuvre d'art<sup>44</sup>.

Ceux qui contreviendraient à la destination imposée (pour réaliser des kots plutôt qu'une unifamiliale, par exemple<sup>45</sup>) voient leur contrat dissous. En revanche, à l'égard de ceux qui défontent dans leur obligation de construire (dans le délai requis), c'est l'exécution forcée des travaux que l'UCL réclame en justice, et non la résolution judiciaire du contrat.

De manière générale, le candidat emphytéote ne peut signer son contrat qu'après avoir obtenu le permis d'urbanisme, et ce document doit être préalablement visé par l'UCL (qui peut ainsi vérifier la conformité – architecturale notamment – du projet avec les exigences attachées *in casu* au droit d'emphytéose). En plus donc de conserver la maîtrise du foncier, l'UCL garde la main sur le développement urbanistique de la ville qu'elle a ainsi suscitée. Et même, pour éviter d'exposer les riverains sur un trop long terme aux traditionnelles nuisances

liées à des chantiers de construction, l'UCL a fait le choix de conclure, pour un quartier donné, les différents contrats d'emphytéose *simultanément*, ou presque.

30. *Last but not least*, ses concepteurs ambitionnaient de faire de Louvain-la-Neuve une cité mixte et ouverte à toutes les classes sociales (une « vraie ville »), bien davantage qu'un simple dortoir pour étudiants. Précisément, le caractère symbolique du canon (0,6 euros le mètre carré<sup>46</sup> actuellement<sup>47</sup>) combiné à la faiblesse du droit d'enregistrement (0,2 %, comme pour le droit de superficie<sup>48</sup>) rendent le droit d'emphytéose accessible sur un plan pécuniaire à un public pas toujours suffisamment en fonds pour accéder à une propriété classique, comme les jeunes familles avec enfants.

Signalons toutefois que, pour amortir une série de frais afférents à l'aménagement matériel d'un site autrefois marécageux (égouts, voiries, etc.), l'UCL a greffé sur le canon une « redevance d'infrastructure » d'un montant très nettement supérieur (puisqu'elle s'élève, elle, à 185 euros le mètre carré). Calculée aussi bien en fonction de la superficie du terrain que de sa destination (la fonction logement est moins « imposée » que le commerce par

(43) Sauf dans le parc scientifique, où l'investissement est remboursé (pouvant qu'il ait été effectué dans les trente dernières du droit).

(44) Pas moins de 2 % du prix total du bâtiment doivent ainsi être investis dans une telle œuvre d'art.

(45) On le sait, la pente naturelle de certains promoteurs consiste à faire des immeubles à appartements, davantage en tout cas que des unifamiliales, sensiblement moins rentables.

(46) Ce qui représente, pour une superficie moyenne de deux ares et demi par parcelle, un montant cumulé de 167 euros, débours – annuel – éminemment supportable, on en conviendra.

(47) Contre 0,15 à l'origine.

(48) Art. 83, al. 2, du Code des droits d'enregistrement.



34. Pour ce qui le concerne, le recours au système du droit d'emphytéose a permis à Louvain-la-Neuve de connaître une croissance rapide et cohérente sur le plan urbanistique et architectural, grâce à la maîtrise que les autorités conservaient sur l'activité de construction. Au final, c'est une ville mixte et plurielle qui est ainsi sortie de terre.

On aurait pu craindre que la perspective d'absence d'indemnisation pour les travaux allait vite doucher l'enthousiasme des personnes éventuellement séduites par l'emphytéose, mais c'est le phénomène inverse qui s'est produit puisque, dûment avertis du mécanisme de la clause novatoire, les candidats – particuliers comme investisseurs – se sont littéralement bousculés. Au total, pas moins de 20.000 contrats ont été conclus.

35. Loin d'avoir épuisé le champ des applications possibles dans le domaine du logement, l'emphytéose et la superficie ont peut-être, toujours, un avenir fécond devant eux. Qu'on songe un instant à la vente des logements sociaux que, à hauteur de 10 % du parc, la Région wallonne s'est fixée comme objectif ; l'assurance donnée à la SLSP de récupérer à terme l'habitation (et de la mettre à disposition alors d'un autre ménage, plus en demande probablement) dissiperait avantageusement les appréhensions – pas totalement infondées – de certains, qui refusent que les « bijoux de familles » soient ainsi bradés, sans possibilité de retour sous égide publique. Et ce mécanisme s'indiquerait plus encore dans les zones soumise à forte pression foncière. Par ailleurs, le recours au droit de superficie permettrait d'éviter que

soient automatiquement gagnés par la spéculation les quelques terrains dédiés à l'infrastructure touristique – mais occupés à l'année – qui seraient transformés en zones d'habitat dans le cadre du Plan Habitat permanent.

Enfin, si devait être mis sur pied demain en Belgique une forme de « community land trust », sur le modèle anglo-saxon, nul doute qu'il reposerait sur un dispositif similaire de dissociation de la propriété du sol et du bâti<sup>50</sup>. On le voit, le meilleur est peut-être encore à venir.

A cet égard, il n'est sans doute pas inutile de rappeler ici que les quarante projets de construction (de logements sociaux et moyens) en cours ou déjà achevés dans le cadre du « Plan logement » en Région bruxelloise s'articulent, tous, autour de ce même concept de droit de superficie<sup>51</sup>.

36. Le monde politique, en tout cas, semble avoir pris la mesure de l'enjeu puisque le Gouvernement wallon s'est engagé, dans son accord de majorité, à « promouvoir le droit de superficie afin de permettre à des locataires, candidats propriétaires de leur logement, d'accéder à la propriété et de rénover le logement tout en permettant de conserver le patrimoine foncier dans le giron public »<sup>52</sup>. « Il n'est nullement exclu », embraille le ministre wallon du Logement spécifiquement interpellé sur le sujet, « que je puisse soutenir des projets immobiliers dont le montage repose sur l'application d'un droit de superficie [...] Cette formule a d'autant plus attiré mon attention qu'elle peut permettre à un public fragilisé de passer du statut

de locataire au statut de propriétaire »<sup>53</sup>.

Son homologue bruxellois n'est pas en reste, qui est officiellement revenu sur la pratique jusqu'alors actuelle du Fonds du Logement consistant à refuser – fâcheusement à notre estime – des prêts hypothécaires à ceux qui acquéraient un bien via droit de superficie. « A une époque, la nôtre, qui voit les difficultés de logement s'exacerber (pour la classe moyenne y compris), il s'indique plus que jamais de se montrer créatif et d'appuyer les initiatives stimulantes, d'où qu'elles émanent », déclare le Secrétaire d'Etat, non sans préciser que la superficie ne constitue en rien un « sous-droit de propriété »<sup>54</sup>. Acceptons-en l'augure !

(50) Voy., pour de plus amples développements sur ce thème, N. BERNARD, G. DE PAUV et L. GERONNEZ, « Des coopératives aux community land trusts : la figure du collectif comme remède à la crise de la ville et de l'habitat », *C.H. CRISP*, 2010 (à paraître).

(51) Cf. N. BERNARD, « Le logement social à Bruxelles : origines, perspectives d'avenir et comparaisons européennes », *Les cahiers des sciences administratives*, sous la direction de G. Genereet, Larquier, Bruxelles, 13/2007, p. 77 et s.

(52) Déclaration de politique régionale wallonne (« Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire »), *Parl. w., Doc. parl.*, sess. extr. 2009, 16 juillet 2009, n°1, p. 54.

(53) Réponse de M. Jean-Marc Nollet à une interpellation de M. Jean-Luc Crucke sur « la valorisation du droit de superficie », *Parl. w., Commission de l'Énergie, du Logement, de la Fonction publique et de la Recherche scientifique, C.R.I.C.*, sess. ord. 2009-2010, 20 octobre 2009, n°11, p. 26.

(54) Réponse de M. Christos Doukeridis à une interpellation de M. Vincent Dewolf sur « le refus du financement du droit de superficie par le Fonds du Logement », *Parl. Brux.-Cap., Commission du Logement et de la Rénovation urbaine, C.R.I. Com.*, sess. ord. 2009-2010, 5 janvier 2010, n°27, p. 13.

# Lutte contre la pauvreté

Pauvreté

**A** la veille du coup d'envoi de l'année européenne de la lutte contre la pauvreté et de l'exclusion sociale, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, actif au sein du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, a publié son cinquième rapport bisannuel : **Lutte contre la pauvreté. Rapport 2008-2009. Une contribution au débat et à l'action politiques.** Ce rapport est l'occasion de faire un tour d'horizon des principaux défis et pistes de travail en matière de lutte contre la pauvreté en Belgique.

Plusieurs constats sont à épinglez : ils prennent un relief particulier dans le contexte de crise économique que nous connaissons.

**L'orientation scolaire** à l'entrée du secondaire et lors du passage du premier au deuxième degré, tout comme le retard scolaire, restent fortement déterminés par l'origine sociale des élèves. Le système scolaire devrait pourtant contribuer à diminuer les inégalités.

Un emploi ne peut constituer une issue à la pauvreté que s'il permet réellement d'améliorer les conditions de vie, de vivre dignement et de se projeter dans l'avenir, soi et sa famille. **Les critères d'emploi convenable** doivent dès lors être développés pour renforcer la protection contre l'emploi précaire.

Autre point d'attention capital : **l'énergie et l'eau.** De plus en plus de familles éprouvent des difficultés à payer leurs factures. La libéralisation du marché de l'énergie doit être évaluée en tenant compte de ses effets sur la vie des personnes en situa-

tion de pauvreté ou de précarité. En ce qui concerne l'eau, la dimension sociale doit être davantage développée. Par analogie avec le secteur de l'énergie, des obligations de service public devraient être prévues, tout comme un statut de client protégé (voir en p. 14).

Le rapport présente également les conclusions d'une recherche sur la relation entre le fait de vivre dans la pauvreté et le risque accru d'être confronté à une intervention de **l'aide à la jeunesse.**

**L'exercice des droits** peut représenter un **parcours du combattant** : si, en théorie, les inégalités de droits ne sont pas admises, force est de constater que la mise en œuvre de ce principe pour les personnes vivant dans des conditions socio-économiques défavorables est loin d'être acquise. Ce sont les personnes qui vivent dans la pauvreté et la précarité qui rencontrent le plus de difficultés à les faire valoir.

Si ce constat n'est pas neuf, son actualité peut être illustrée par deux exemples récents.

Le législateur a instauré la **répétibilité des frais et honoraires d'avocat** – c'est-à-dire la prise en charge des frais et honoraires de la partie qui gagne un procès par la partie qui perd. Ce nouveau système se caractérise par une forte réévaluation des indemnités de procédure et constitue un frein supplémentaire à l'accès à la justice.

Pour rendre plus effectif le **droit à un logement décent**, une réglementation a été adoptée dans le but d'aider le locataire à constituer la

garantie locative. Elle est jugée positive dans ses intentions : éviter la stigmatisation du locataire dont la garantie serait prise en charge par un C.P.A.S. (formulaire neutre), réduire à deux mois le montant de la garantie quand elle est versée sur un compte bloqué et permettre le paiement échelonné dans le temps dans le cas d'une garantie bancaire.

Cette réglementation n'a pas l'impact escompté pour les raisons suivantes :

- Le formulaire neutre n'est guère utilisé : les renseignements complémentaires demandés par les bailleurs sur le profil socioéconomique – surtout sur les revenus et l'origine – conduisent souvent à un refus ;
- Les personnes qui ne disposent que de bas revenus ne bénéficient pas de la réduction à 2 mois, parce que cette formule implique de disposer immédiatement de ce montant ;
- La garantie bancaire (paiement échelonné sur 3 ans maximum) n'est quasi jamais proposée ;
- Dans un grand nombre de cas, ce sont encore d'autres formules de garanties qui sont utilisées que celles prévues dans la loi (garanties en espèces pourtant interdites, produits d'assurance-vie, lettres de garanties du C.P.A.S. grâce auxquelles il ne doit pas avancer l'argent, ...).

Réglementer la garantie locative s'avère à l'usage peu efficace, **l'instauration d'un fonds central de garantie locative** reste la principale recommandation pour aider les locataires à constituer leur garantie et ne plus permettre de faire une distinction en fonction de l'origine de la garantie.

## Trop d'enfants vivent dans la pauvreté en Belgique

Tradition oblige, la 18<sup>ème</sup> édition du *Rapport annuel sur la pauvreté et l'exclusion sociale 2009* fournit les données les plus récentes en la matière. Une attention particulière est consacrée à des tendances nouvelles, comme l'inégale répartition des risques du milieu et la fracture énergétique. La progressivité de notre système d'imposition est également analysée à la loupe, tout comme l'activation en tant que stratégie de lutte contre la pauvreté.

Avec en point de mire l'année européenne qui lui est dédiée, ce rapport explore les caractéristiques les plus visibles des instruments de lutte contre la pauvreté au niveau européen. Que fait l'Europe en matière de lutte contre la pauvreté ? Y a-t-il un fossé entre l'Europe de l'Ouest et de l'Est ? Quelle influence exerce l'Europe dans le domaine de la politique contre la pauvreté dans notre pays ? L'Europe est-elle devenue plus sociale ? Voici quelques-unes des questions qui sont abordées dans ce rapport.

La Belgique réalise le 5<sup>ème</sup> moins bon score en Europe en ce qui concerne la pauvreté des enfants, selon les données du Rapport annuel. Au total, 12 % des enfants belges grandissent dans une famille dont les parents sont sans emploi.

La moyenne européenne est de 9,4 %. Parmi les moins de 6 ans, 18 % vivent sous le seuil de risque de pauvreté. Les 0-17 ans sont 16,9 %. Seuls les plus de 65 ans, dont 23 % vivent sous le seuil de risque de pauvreté, font moins bien que les enfants. Pour ce qui est des conditions de vie des enfants, la Belgique réalise un score très mauvais, selon les chercheurs anversois qui attirent l'attention sur les risques que cette situation représente.

« Il y a de plus en plus d'enfants qui vivent dans la pauvreté parce que leurs parents sont exclus du marché du travail », précise le sociologue Jan Vranken. « Il s'agit souvent de famille mono-parentales. Les enfants y grandissent dans des conditions précaires, ce qui les stigmatise à l'école et aussi sur le marché du travail ». La sociologue Danielle Dierckx attire l'attention sur le fait qu'« une génération d'enfants grandit dans des familles où personne n'a jamais travaillé ». Le danger est réel que ce problème se transmette de génération en génération.

Le risque général de pauvreté touche entre 10 et 15 % de la population en Europe. Avec 15 %, la Belgique se situe juste en dessous de la moyenne européenne (17 %).

Commentant ces chiffres, dans son éditorial paru dans le *Morgen* le 4 décembre 2009, Yves Desmet salue les mérites de notre système de sécurité sociale, qui permet à beaucoup de maintenir la tête hors de l'eau. Mais, écrit Yves Desmet, les responsables politiques doivent être conscients que ce filet de sécurité ne suffit pas et que des mesures ciblées sont nécessaires pour tirer de l'insécurité sociale les groupes les plus fragilisés.

**Sources : La Libre Belgique et Belga, 3 décembre 2009 ; J. VRANKEN, G. CAMPAERT, D. DIERCKX et A. VAN HAARLEM (dir.), Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2009, Acco, 2009**

# Eau et Énergie :

Pauvreté

## à quand des droits effectifs ?

**E**n 1999, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale est créé sur la base de l'accord de coopération relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté. Le travail « interfédéral » du Service réside notamment dans la formulation de recommandations destinées aux différents gouvernements, parlements et organes d'avis. Ces recommandations sont le fruit de concertations auxquelles participent divers acteurs de la lutte contre la pauvreté, dont des associations parmi lesquelles se reconnaissent des personnes pauvres. Pour les thématiques qui nous occupent ici, ces groupes de concertation étaient constitués aussi bien d'organisations sociales que d'organisations environnementalistes.

Le présent article s'inspire largement des résultats de ces rencontres sur le thème de l'accès pour tous à l'eau et à l'énergie. Fin 2009, le Service a publié son cinquième rapport bisannuel, « *Lutte contre la pauvreté : une contribution au débat et à l'action politiques* ». Un des chapitres de ce rapport est consacré au droit effectif à l'eau et à l'énergie.

Aujourd'hui, il est difficile de concevoir une vie conforme à la dignité humaine lorsqu'on ne dispose ni d'énergie ni d'eau en quantité et en qualité suffisantes. L'eau et l'énergie s'avèrent donc indispensables pour combler les besoins les plus élémentaires tels que se laver, se chauffer ou avoir la possibilité de cuisiner. Malgré leur caractère essentiel, le droit à l'eau et le droit à l'énergie ne sont pas mentionnés de manière explicite dans la Constitution, mais découleraient plutôt du droit au

logement décent. De fait, l'article 23 de la Constitution évoque le droit à un logement décent qui impliquerait, selon certains auteurs, *de facto* le droit à l'eau et le droit à l'énergie, puisqu'un logement décent ne peut se concevoir sans l'un ni l'autre. Une mention explicite permettrait d'en souligner l'importance et de tenter d'éviter que des ménages ne se retrouvent privés de leur droit.

En outre, dans le cas de l'eau, le fait de dissocier le droit à l'eau et à l'assainissement du droit au logement décent permettrait de toucher les catégories de personnes qui ne possèdent pas de logement. Contrairement au marché du gaz et de l'électricité, le secteur de l'eau est toujours un service public. Mais pour combien de temps encore ? Bien que l'Union européenne n'ait pas encore décidé la libéralisation de ce secteur, celle-ci guette et certains pays européens ont déjà opté totalement ou partiellement pour cette logique de marché concurrentiel qui fait de l'or bleu une marchandise.

### UN DROIT EFFECTIF À L'ÉNERGIE

#### Fournir un volume minimal de base en soutenant une utilisation rationnelle de l'énergie



Photo : F. Dor © SPW

La fourniture d'un volume minimal de base pour chaque ménage, en fonction de la taille de celui-ci, permettrait aux familles de bénéficier d'un relatif confort en matière de chauffage et d'éclairage. Si, en Régions wallonne et bruxelloise, cette mesure relève encore de l'utopie, ce n'est pas le cas dans le Nord du pays. La Région flamande octroie automatiquement à chaque ménage domicilié 100kWh *gratuits* ainsi que 100kWh par membre du ménage par an. Ainsi, un couple avec deux enfants résidant en Région flamande bénéficie chaque année d'un volume de base gratuit de 500 kWh (100 kWh + 4 x 100 kWh). Notons néanmoins que la gratuité n'existe pas et que les coûts

de cette tranche dite gratuite sont répercutés sur les autres kWh qui coûtent plus cher.

Ceci dit, ce type de disposition pourrait permettre d'une part d'inclure d'office les ménages précarisés, et d'autre part, d'inciter à l'économie d'énergie. En effet, une telle mesure n'a que peu de sens si elle n'est pas suivie d'une utilisation rationnelle de l'énergie. Beaucoup de familles vivant dans la pauvreté possèdent des appareils énergivores et/ou sont victimes d'une mauvaise isolation du logement qui n'est pas sans conséquence sur la consommation et... sur la facture énergétique.

La fourniture d'un volume de base doit donc s'accompagner de mesures encourageant les familles précarisées à la consommation rationnelle de l'énergie ainsi que d'aides à l'aménagement du logement dans le même sens. Il est vrai que chaque Région a pris des mesures en vue de répondre à cette problématique : des primes pour les appareils électroménagers à basse consommation, le Prêt vert social, etc. Bien que ces mesures soient très positives, elles n'atteignent que trop peu les ménages vivant dans la pauvreté.

En effet, il serait erroné de penser que les aides doivent uniquement être d'ordre financier. Les ménages précarisés ont non seulement besoin d'informations adaptées, mais aussi d'un accompagnement social, administratif, technique et pratique pour pouvoir jouir pleinement des dispositions existantes. Mettre sur pied des « boutiques du logement » pallierait ce type de difficultés rencontrées par les familles. On pourrait envisager d'articuler le travail

de ces boutiques avec celui des entités locales mises en place dans le cadre du Fonds de Réduction global du Coût global de l'Énergie (FRCE). Il faut ajouter que certaines initiatives existantes, telles que les guichets énergie en Région wallonne, mettent l'accent sur les aspects environnementaux en n'envisageant pratiquement pas l'angle social. Quelles que soient les actions menées ou à venir, elles doivent prendre en compte aussi bien les points de vue sociaux qu'économiques.

En matière d'économie d'énergie, un autre obstacle réside dans le fait que la plupart des fournisseurs d'énergie, toutes Régions confondues, pratiquent une tarification dégressive : plus le client consomme, moins il paie. Ce type de tarification n'encourage en rien les ménages à utiliser plus rationnellement l'énergie et ce, quels que soient les revenus du ménage. Il faudrait faire en sorte que tous les fournisseurs d'énergie proposent une tarification progressive, basée sur le principe du pollueur-payeur. Bien que d'un point de vue écologique tout le monde soit gagnant, cette tarification perd son sens si des mesures ne sont pas prises pour soutenir les ménages précarisés en matière d'économie d'énergie.

#### **Les « prix sociaux maximaux » et le statut de « client protégé »**

En Belgique, les compétences en matière d'énergie relèvent aussi bien de l'État fédéral que des Régions. Différentes mesures sont prises à ces divers niveaux de pouvoir pour tenter de répondre aux problèmes des personnes à bas revenus qui éprouvent des difficultés à régler leurs factures de gaz et d'électricité.

Des dispositions ont donc été prises aux deux niveaux pour aider certaines catégories de personnes et leur ménage. Ainsi, la réglementation régionale parle du statut de « client protégé ». Une fois « protégé », le client bénéficie de mesures de protection en cas de difficultés de paiement. Quant à la réglementation fédérale, elle évoque les « clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire » qui peuvent alors profiter des « prix sociaux maximaux ».

Ces prix sociaux maximaux s'alignent sur les tarifs de l'électricité et du gaz les plus bas du marché en Belgique. En fonction de ces tarifs, le régulateur fédéral (CREG) fixe tous les six mois les prix sociaux maximaux. La fixation de ces tarifs sur une base trimestrielle diminuerait le risque que les tarifs pratiqués par certains fournisseurs se retrouvent plus bas que les prix sociaux maximaux fixés pour le semestre. Les fournisseurs d'énergie ont actuellement le droit de modifier leur prix à n'importe quel moment, il serait intéressant qu'eux aussi modifient leur prix uniquement sur une base trimestrielle.

Remarquons que toutes les personnes qui ont la possibilité de bénéficier des prix sociaux maximaux n'en font pas systématiquement la demande. Le manque d'accès à ce type d'information, dans bon nombre de familles précarisées, les prive de l'accès à ce droit. C'est une des raisons pour lesquelles, depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009, l'octroi des prix sociaux maximaux devient, dans la mesure du possible, automatique pour les catégories de personnes concernées. Cependant, en Région wallonne et

en Région bruxelloise, cet octroi automatique ne concerne que les catégories de personnes reconnues au niveau fédéral comme « clients résidentiels protégés à revenus modestes ou à situation précaire » et non pas les personnes reconnues comme « clients protégés » au niveau régional.

### La gestion des impayés : compteurs à budget, limiteurs de puissance et coupures

Les ménages à bas revenus sont les premiers à subir de plein fouet l'augmentation des prix de l'énergie et les conséquences de la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité qui se sont avérées négatives. Les trois Régions ont prévu un soutien en cas de difficultés de paiement. Petit tour d'horizon.

Posons le cas d'un ménage de la Région bruxelloise qui ne parvient plus à régler sa facture d'électricité. Peu de temps après le rappel et la mise en demeure, il se verra placer un limiteur de puissance pour l'électricité destiné à limiter le nombre de Watts disponibles simultanément (pour des raisons techniques, il est impossible d'en placer un pour le gaz). Par conséquent, les plombs sauteront à chaque fois que ce ménage dépassera la limite de 6 ampères (1.380 Watts). Notons que cette limite peut toutefois, sur décision

du CPAS, passer à 20 ampères (4.600 Watts) pour une période maximale fixée à six mois pour les clients non protégés, mais sans limite de temps pour les clients protégés tant que ceux-ci respectent le plan de paiement.

Pour l'année 2008, 13.310 ménages en Région bruxelloise<sup>1</sup> sur 503.097 points de fourniture d'électricité résidentiels actifs ont eu un limiteur de puissance. Cette livraison minimale peut être supprimée sur décision du juge de paix, hors de la période hivernale. Si le compteur est fermé, le CPAS peut demander à ce que la fourniture soit rétablie durant la période hivernale. Aucun cas de coupure n'a été enregistré en 2008.

Si un ménage aux difficultés similaires se situe en Région wallonne, son compteur classique sera également remplacé par un compteur à budget – compteur qui fonctionne avec une carte de prépaiement. En 2008, on dénombrait environ 55.000 compteurs placés. Toutefois, les choses diffèrent pour les clients protégés reconnus au niveau régional et ceux qui ne le sont pas. Pour ceux qui sont couverts par ce statut, le compteur à budget est toujours couplé à un limiteur de puissance de 10A (2.300 Watts). En Région wallonne<sup>2</sup>, 269 compteurs étaient couplés à un limiteur de puissance en 2008. Dans 3 cas, une décision de la Commission locale pour l'énergie (CLE) a interrompu cette livraison minimale.

Quant aux clients « non-protégés », ils ne bénéficient pas de limiteur de puissance et possèdent donc un compteur à budget dit nu. Les ménages sont alors renvoyés à leur propre capacité financière et aux possibles limites de celle-ci. Autrement dit, à partir du moment où ils n'ont pas les moyens de recharger leur carte de prépaiement, ils sont victimes

du phénomène d'auto-coupure. Pas d'argent, pas d'électricité. Tel est le message presque absurde des compteurs à budget sans limiteur de puissance. Il est donc impératif de doter tous les compteurs à budget d'un limiteur de puissance afin de ne pas pénaliser les ménages qui n'ont pas la possibilité financière de recharger la carte de prépaiement.

Si un ménage rencontre les mêmes difficultés en Région flamande, le compteur d'électricité classique sera remplacé par le compteur à budget. Ce compteur est systématiquement couplé à un limiteur de puissance. En d'autres termes, si le ménage n'a pas les moyens de recharger sa carte de prépaiement, il dispose d'une livraison minimale de 10A (2.300 Watts), mais celle-ci n'est pas gratuite. Cette fourniture peut toutefois être supprimée sur décision de la « Commission locale d'avis » (LAC). En 2011, la Région flamande disposera de chiffres quant au nombre de compteurs à budget « nu », c'est-à-dire sans limiteur de puissance. Au 31 décembre 2008, 36.059 compteurs à budget avec limiteur de puissance ont été placés en Région flamande<sup>3</sup>.

Enfin, il est important de signaler deux éléments valables aussi bien en Région flamande qu'en Région wallonne. Premièrement, une partie du montant rechargé sur la carte de prépaiement est retenu pour apurer la dette ancienne. Deuxièmement, il existe depuis peu des compteurs à budget pour le gaz. Ceux-ci ne peuvent pas être couplés à un limiteur de puissance pour des raisons techniques. Les ménages doivent donc épargner en été pour pouvoir payer leur consommation de gaz qui se concentre essentiellement en hiver. En conséquence, un ménage à bas revenus ou une personne isolée qui perçoit un revenu d'intégration de 725,79 € par mois se trouvent confrontés à de graves problèmes.

(1) Pour les chiffres en Région bruxelloise : BRUGEL (2009), Rapport du gestionnaire de réseau SIBELGA sur l'exécution des missions de service public en matière d'électricité et de gaz pour l'année 2008.

(2) Pour les chiffres en Région wallonne : Commission Wallonne pour l'Energie – CWaPE (2009), Rapport annuel 2008 sur l'exécution des obligations de service public à caractère social imposées aux fournisseurs et gestionnaires de réseaux.

(3) Pour les chiffres en Région flamande: Instance flamande de régulation des marchés de l'électricité et du gaz, VREG (2009), Statistieken 2008 met betrekking tot huishoudelijke afnemers in het kader van de besluiten op de sociale openbare dienstverplichtingen.





En ce qui concerne ces compteurs en Région flamande, un accord du gouvernement et des gestionnaires de réseau ordonne l'arrêt temporaire de leur placement notamment parce que ces compteurs ont été placés en été et que les ménages n'ont pas eu la possibilité d'épargner pour l'hiver. La reprise des placements est prévue au printemps 2010.

#### La question des compteurs collectifs

Une problématique de taille n'a pas encore été évoquée. Il s'agit de celle des compteurs collectifs de gaz et d'électricité. Certains immeubles ne sont pas équipés de compteurs individuels. Ceci a des conséquences plus que néfastes sur les ménages de manière générale et sur ceux qui vivent dans la pauvreté en particulier. Les habitants de tels immeubles sont fortement pénalisés à plusieurs niveaux : pas de kWh gratuit (Région flamande), pas de possibilité de placer un compteur à budget ou un limiteur de puissance, pas de prix sociaux maximaux, pas de possibilité de comparaître devant une commission locale. Sans oublier que le fait de ne pas connaître sa consommation individuelle associé au fait de devoir partager les frais n'incitent en rien à l'utilisation rationnelle de l'énergie.

Les ménages vivant dans la pauvreté sont souvent locataires de ce type de logements. Il faudrait donc contraindre les propriétaires à pla-

cer des compteurs individuels, que leur bien se situe sur le marché locatif privé ou public. Tout ce qui a été évoqué ci-avant perd son sens si la législation ne va pas dans cette direction.

#### Les pistes à suivre

On constate que les ménages qui ne disposent pas de revenus suffisants sont les premiers concernés par les difficultés d'accès à l'énergie. On remarque également que les pratiques entre Régions demeurent relativement différentes.

L'instauration d'un droit effectif explicite dans la Constitution permettrait de poser les bases d'une garantie à l'accès à l'énergie. Il faut rester attentif à la problématique des clients qui possèdent un compteur à budget nu, c'est-à-dire non couplé à un limiteur de puissance. Trois catégories de clients sont concernées. La première regroupe tous les clients non-protégés en Wallonie qui possèdent un tel compteur pour l'électricité, ce qui représente plus de 90 % des clients. La seconde comprend les clients wallons et flamands pour qui la Commission locale pour l'énergie a retiré la fourniture minimale de 10 ampères. La troisième concerne tous les clients qui, en Flandre comme en Wallonie, possèdent un compteur à budget pour le gaz. Celui-ci n'est jamais couplé à un limiteur de puissance. Dans ces trois cas de figure, les clients sont renvoyés à leur responsabilité individuelle et ne disposent pas d'énergie en fonction de leurs besoins, mais en fonction de leur budget.

Une attention particulière doit être accordée à la tarification dégressive pratiquée par beaucoup de fournisseurs d'énergie, laquelle décourage fortement les pratiques écologiques. Il ne faut pas non plus perdre de vue un état de fait discriminatoire qui veut qu'à l'heure actuelle, les compteurs collectifs privent tous les locataires des immeubles qui en

sont équipés d'un certain nombre de mesures sociales.

Enfin, il n'existe pas de solution unique, mais bien une combinaison indispensable entre un droit effectif à l'énergie, une politique sociale et la possibilité pour les ménages de disposer d'aides afin de consommer rationnellement leur énergie. Une chose est sûre, l'équation sociale ne pourra être résolue qu'en tenant compte, d'une part, du droit effectif à l'énergie et, d'autre part, de la dimension écologique de cette problématique.

## UN DROIT EFFECTIF À L'EAU ET À L'ASSAINISSEMENT

### L'eau, un bien public

L'eau et l'assainissement sont des éléments essentiels et fondamentaux dont nul ne peut se passer. Ainsi, la Chambre des représentants de Belgique insistait, en 2005 déjà, sur le fait que « l'accès à l'eau potable en quantité et d'une qualité suffisante constitue un droit fondamental de l'être humain » et demandait « de prendre une initiative visant à faire inscrire ce droit explicitement dans la Constitution belge, de faire inscrire ce même droit dans les conventions internationales pertinentes et d'insister pour que les pouvoirs publics à tous les niveaux aient l'obligation de garantir ce droit fondamental »<sup>4</sup>. En effet, la Belgique peine encore à inscrire le droit à l'eau et à l'assainissement dans la Constitution.

Si l'on considère que l'eau et l'assainissement font partie des droits les plus fondamentaux, il ne faut pas perdre de vue les personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable en quantité suffisante : les personnes sans logement, les gens du voyage...

(4) Chambre des représentants de Belgique, Proposition de résolution, Accès à l'eau pour chacun, DOC 51 1666/003. 14 avril 2005.

À Bruxelles, 20 fontaines publiques ont été répertoriées sur une carte par l'asbl 'Infirmiers de rue'. On les retrouve dans certaines stations de métro et des lieux publics. Ces points d'eau permettent, entre autres, aux personnes sans abri de se procurer de l'eau potable gratuitement. Cependant, l'offre en matière d'hygiène pour que ces personnes puissent accéder à des sanitaires demeure malheureusement insuffisante.

Un cadre communautaire en vue de la protection et de la gestion de l'eau est fixé par la directive-cadre européenne stipulant, entre autre, que « l'eau n'est pas un bien marchand comme les autres, mais un patrimoine qu'il faut protéger, défendre et traiter comme tel »<sup>5</sup>. À l'inverse, l'Organisation mondiale du commerce se veut très favorable à l'ouverture du marché de l'eau. Une telle évolution n'est pas impossible.

#### L'organisation du secteur de l'eau en Belgique

Le secteur de l'eau s'organise de manière totalement différente suivant les Régions. Tout d'abord, contrairement à ce qui se passe dans le secteur de l'énergie, le client ne peut choisir son distributeur d'eau, celui-ci étant fixé par la Région ou par la commune. Le nombre de sociétés par Régions varie fortement. Alors que Bruxelles ne compte qu'une seule société distributrice d'eau, la Flandre en compte 12. En ce qui concerne les 53 sociétés distributrices d'eau en Wallonie, c'est encore différent. Cette Région comprend à

la fois des sociétés communales (43) et intercommunales (10). Ces dernières regroupent plusieurs sociétés communales et représentent environ 90 % du secteur. Dans les trois Régions, les sociétés se distinguent du point de vue de la portée géographique, du nombre de clients et des critères de tarification.

En 2009, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a lancé une enquête auprès des sociétés distributrices d'eau dans les trois Régions. Celle-ci a permis de prendre connaissance des pratiques dans les Régions mais aussi dans les sociétés au sein d'une même Région. Les résultats seront présentés prochainement sur le site du Service.

#### Les différentes politiques de prix

La politique de prix pratiquée en Région bruxelloise se base sur une tarification solidaire et progressive en quatre tranches de consommation. Cette tarification tient compte de la composition du ménage et chaque tranche – 0-15m<sup>3</sup>/15-30m<sup>3</sup>/30-60m<sup>3</sup>/ $>60m^3$  – est alors facturée à un prix différent. Mais le ménage bruxellois ne paie pas uniquement l'eau qu'il a consommée. Il faut y additionner le coût de l'abonnement variable selon les communes ainsi que les coûts de la distribution, de l'assainissement communal et de l'assainissement régional qui varient, quant à eux, selon les tranches de consommation. Il faut aussi compter une contribution destinée à alimenter le Fonds social de l'eau.

La Région wallonne a également opté pour une tarification progressive depuis 2005. De fait, cette nouvelle tarification se base sur le Coût-Vérité à la Distribution (CVD) et le Coût-Vérité à l'Assainissement (CVA). Le CVD, fixé par les sociétés distributrices d'eau, et le CVA, fixé par la Région, permettent d'établir le prix des trois tranches de consommation – 0-30m<sup>3</sup>/30-5000m<sup>3</sup>/ $>5000m^3$  – fort différentes de celles prévues à Bruxelles. Remarquons que si la troisième tranche concerne des entreprises ou des sociétés, on peut s'interroger sur l'objectivité de la seconde tranche dans laquelle se retrouvent à la fois les clients domestiques et non-domestiques. De plus,



Bastien Photo : M. Mohring

(5) Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000, établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau. *Journal officiel de l'Union européenne*, 22 décembre 2000.

la facture d'eau d'un ménage wallon ne tient pas uniquement compte du prix de l'eau consommée. Elle comprendra également une redevance annuelle correspondant à 20 fois la valeur du CVD et 30 fois celle du CVA ainsi qu'une contribution pour le Fonds social de l'eau.

Quant à la Région flamande, le décret relatif à l'eau potable oblige les compagnies d'eau à fournir 15m<sup>3</sup> gratuits, par membre du ménage domicilié à l'adresse de facturation. Contrairement aux deux autres Régions, elle n'a pas opté pour une tarification progressive. Toutefois, certaines sociétés – environ un tiers – la pratiquent. Les autres sociétés distributrices fixent un prix unique quelle que soit la tranche. Comme dans les deux autres Régions, la facture d'un ménage flamand ne dépend pas uniquement du prix de l'eau consommée. Il faut y ajouter le coût de l'abonnement ou la location du compteur, la cotisation d'assainissement communal ainsi que la cotisation d'assainissement supra-communal. Notons que les cotisations d'assainissement sont payées pour les 15 m<sup>3</sup> gratuits par membre du ménage.

Les factures d'eau des ménages augmentent, c'est un fait. Entre 2006 et 2009, l'enquête menée par le Service montre que la facture d'eau pour 100m<sup>3</sup> dans une famille composée de deux adultes et un enfant a augmenté de 62 % en Région wallonne, 37 % en Région flamande et 5 % en Région bruxelloise. En moyenne, cette facture a subi une hausse de 35 % en Belgique. Néanmoins on constate que cette facture, quelle que soit la Région, dépend de plusieurs éléments. Ce n'est donc pas le prix de l'eau en tant que tel qui subit une hausse mais surtout les cotisations qui constituent la facture d'eau.

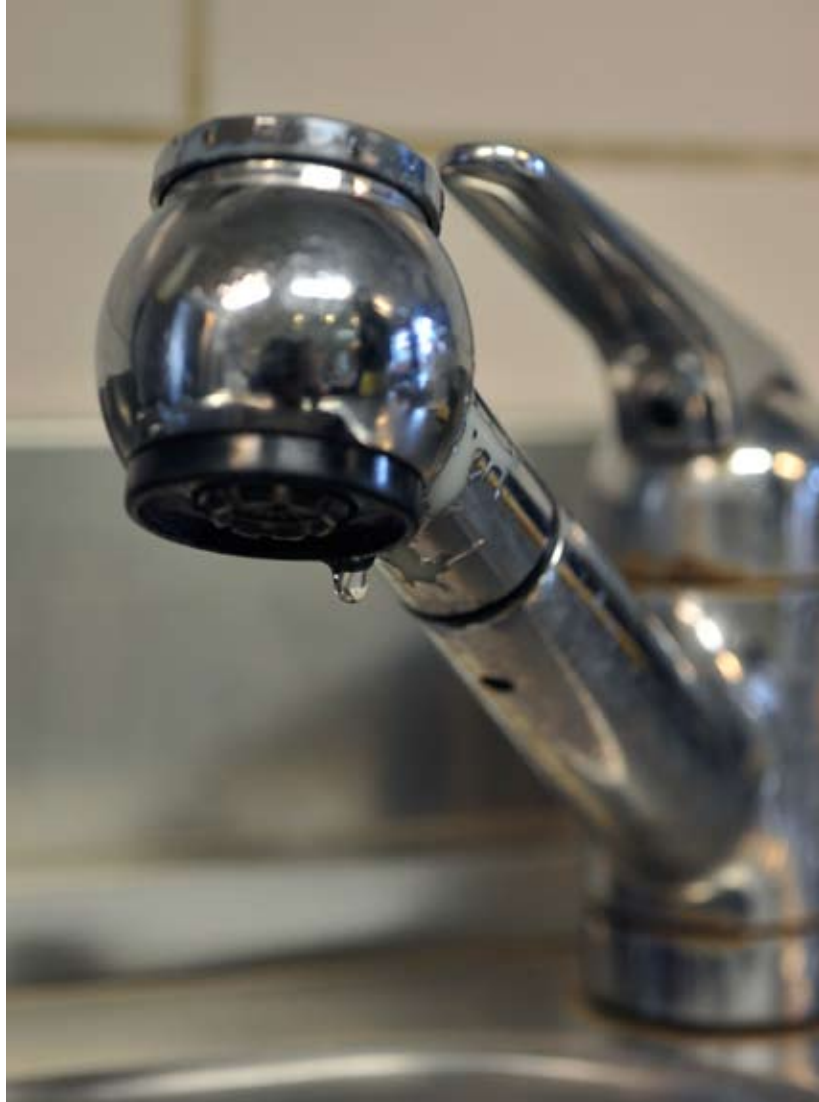


Photo : F. Dor © SPW

### Le développement du volet social

Il n'existe pas de « prix sociaux maximaux » ou de statut de « client protégé » en matière d'eau, comme c'est le cas en matière d'énergie.

Pour les ménages domiciliés en Région wallonne ou en Région bruxelloise, il existe un Fonds social de l'eau. Une somme de l'ordre de 0,0125 € est payée par chaque client afin d'alimenter ce Fonds. Certains ménages qui éprouvent des difficultés de paiement peuvent solliciter l'intervention du Fonds pour payer une partie de leur facture. En Région wallonne, au moins 10.888 ménages ont bénéficié de l'intervention du Fonds social de l'eau pour régler leur facture, à concurrence d'un certain montant. Selon les sociétés wallonnes distributrices d'eau, 60 à 70 % de ce Fonds est effectivement utilisé. En Région bruxelloise, on dépasse 90 % d'utilisation.

En Région flamande, pour des raisons sociales, quatre catégories de personnes sont exemptées des cotisations d'assainissement supra-communales (les bénéficiaires du revenu d'intégration, d'allocation d'intégration pour personnes handicapées, du revenu garanti aux personnes âgées, ou de l'indemnité ou du revenu garanti aux personnes handicapées).

Notons également que dans toutes les Régions, des étalements de factures ou des plans de paiements raisonnables peuvent être demandés et sont, dans beaucoup de cas, acceptés. Ceci dit, les critères d'acceptation ou de refus ne sont pas explicitement communiqués. Il faudrait donc harmoniser ces critères et établir un cadre prévoyant des modalités de paiement en fonction de la situation du client.

### La gestion des impayés

Il est inquiétant de remarquer cette augmentation du montant des factures d'eau. D'autant plus que les taxes d'assainissement risquent encore d'augmenter, ce qui entraînerait une hausse supplémentaire ainsi qu'une hausse du nombre de personnes en difficultés de paiement. On constate notamment qu'en Région flamande, 174.822 mises en demeure ont été envoyées en 2008 ; 217.416 pour la même année en Région wallonne. Quant à la Région bruxelloise, elle en a enregistré 32.504 pour cette même période. Un manque de données est à souligner concernant les années précédentes. Un défi pour les sociétés distributrices d'eau est de pouvoir transmettre des statistiques sur les aspects sociaux et leur évolution au cours des années.

En Régions wallonne et bruxelloise, seul le juge décide d'une éventuelle coupure. En Région flamande, c'est la Commission locale d'avis de coupure (LAC) qui prend une telle décision. Celle-ci n'aboutit pas toujours à une coupure, le client pouvant trouver un moyen rapide de s'acquitter de ses dettes et éviter ainsi cette solution extrême.

Dans certains cas pourtant, les coupures ont bel et bien lieu. Durant l'année 2008, 99 coupures ont été effectuées à Bruxelles, 467 en Flandre – toutes sociétés confondues – et 649 en Wallonie avec la particularité que ces coupures ne sont le fait que d'une seule société distributrice. Quant aux autres, elles ne privilégient pas (encore) cette issue mais l'envisagent de plus en plus, faute d'autres solutions. Tout le monde s'accorde sur le fait que ces chiffres sont amenés à augmenter.

### Les pistes à suivre

Notons que, à l'instar du limiteur de puissance en électricité, un limiteur de débit est placé par une société distributrice en Région wallonne chez ses clients en défaut de paiement. Ce limiteur ne permet ni de prendre une douche, ni de faire fonctionner un lave-linge. D'autres sociétés, encore minoritaires, réclament ardemment la mise en place de compteurs à budget pour l'eau. Connaissant les « dégâts » de ces compteurs en électricité et sachant que l'eau relève d'un besoin vital, on est en droit de s'interroger sur le bien-fondé d'une telle demande.

Par ailleurs, comme pour l'électricité ou le gaz, les compteurs collectifs posent de sérieux problèmes. Outre le fait que les clients ne connaissent pas leur consommation réelle, ces compteurs non individuels n'encouragent pas l'économie d'eau : difficile d'en prôner une utilisation rationnelle dans ce type de logement si les consommateurs plus économes savent qu'ils partageront de toute façon les frais des locataires moins scrupuleux !

Ensuite, il faut insister sur la mise en place d'une tarification réellement solidaire et progressive qui devrait, tout en tenant compte de la composition du ménage, comporter une première tranche gratuite, une seconde tranche de consommation réaliste et une troisième tranche élevée qui inciterait à ne pas gaspiller cette précieuse eau. Ce type de tarification allierait à la fois le social, l'économique et l'écologique. Pour aider les familles qui se situent en dessous d'un certain niveau de revenus, il faudrait les exempter de certains frais (cotisation, redevance, etc.) et/ou penser à instaurer le statut de « client protégé » pour l'eau.

Quant à la gestion des impayés, il faudrait l'inscrire dans une approche globale de la gestion de l'endettement. Dans cette optique, il serait judicieux de permettre aux consommateurs de faire appel à un service de médiation de dette à très court terme. Les plans de paiement doivent être réalistes et tenir compte de la situation financière du client.

Il n'est pas inutile de rappeler que l'eau du robinet est, dans notre pays, de qualité suffisante pour être consommée sans danger sauf par les nourrissons et les femmes enceintes. Elle coûte plus de 150 fois moins que l'eau en bouteille. Chaque ménage, qu'il soit précarisé ou pas, peut donc faire des économies en la privilégiant. Il faut cependant encore la promouvoir et user de canaux de communication adaptés... car beaucoup de familles précarisées semblent encore se méfier de l'eau du robinet.

À quand un droit effectif à l'eau et à l'énergie ? Nous sommes tentés de laisser un blanc en guise de réponse. Le Service plaide en tout cas en ce sens auprès des responsables politiques. On constate que tant pour l'eau et l'assainissement que pour l'énergie, beaucoup de travail reste à faire. Il ne faut toutefois pas balayer d'un revers de main les mesures sociales existantes, au contraire. Mais elles ont grand besoin d'être optimisées pour arriver à ce que des personnes isolées, des ménages, des familles entières qui vivent dans la pauvreté, la précarité ou l'exclusion sociale aient accès aux biens les plus essentiels.

**Najoua Batis et Henk Van Ootegem,**  
Service de lutte contre la pauvreté,  
la précarité et l'exclusion sociale,  
[www.luttepauvreté.be](http://www.luttepauvreté.be)

### LE BAIL DE LOGEMENT SOCIAL EST-IL INTUITU PERSONAE ?

Un bail est dit « *intuitu personae* » lorsque la considération de la personne de l'un des contractants est, pour l'autre, l'élément déterminant de la conclusion du contrat. En d'autres termes, ce n'est pas le contrat comme tel qui intéresse celui qui le souscrit, mais le contrat exécuté par telle personne et non par telle autre : la personnalité du cocontractant constitue alors l'essentiel du contrat. A cette aune, le contrat afférent à un logement social est-il, oui ou non, conclu en considération de la personne du preneur (par exemple) ? Loin d'être théorique, cette question est grosse d'un enjeu important, en matière notamment de transmission du bail comme on le verra.

1. Le bail d'une habitation sociale est généralement présenté comme un contrat *intuitu personae*. Le bail-type applicable dans le parc social wallon ne prévoit-il pas lui-même que le logement est attribué « en tenant compte, notamment, de la situation sociale, familiale et financière du locataire » (art. 1er, al. 2) ? En cas de décès du locataire, par exemple, il est logique dès lors que le contrat prenne fin en même temps que s'éteint le besoin en logement qui avait fait naître le rapport locatif. Les héritiers ne sont pas censés épouser nécessairement le même profil socio-économique que le bénéficiaire du logement social et, concrètement, rentrer dans les conditions d'attribution.

« Le bail d'un logement de service public est un contrat strictement *personnel* », explique en ce sens le juge de

paix de Grâce-Hollogne (J.P. Grâce-Hollogne, 23 septembre 2003, *J.L.M.B.*, 2005, p.797). Le ménage subsistant ne pourrait être « *substitué de plein droit* » au preneur, et peut encore moins prétendre « *à un droit sur le logement concret* » (J.P. Grâce-Hollogne, 19 août 2005, *Echos Log.*, 2005/5, p.16).

On pointera pareillement le point de vue du juge de paix de Herstal, pour qui « *le bail d'habitation sociale ne se transmet pas par décès, et la législation sur ce point est d'ordre public. En effet, il convient que les logements sociaux soient réservés aux personnes qui réunissent les critères légaux pour les obtenir. La transmission par décès pourrait avoir pour conséquence que des personnes fortunées puissent occuper les logements au détriment de la population à revenus modestes à qui les logements sont destinés, ou que des personnes répondant même aux critères des revenus occupent des logements inadaptés à la composition familiale, à nouveau au détriment des familles plus nombreuses ou dont un des membres est handicapé* » (J.P. Herstal, 22 février 2009, *Echos Log.*, 2009/3, p. 30, note critique de Luc THOLOME).

La situation n'est pas différente dans les autres régions du pays. Ainsi, le bail-type en cours dans le parc public bruxellois dispose que « le contrat prend fin de plein droit en cas de décès du locataire survivant » (art. 28, §2). Par ailleurs, suivant le juge de paix de Louvain, « *l'objectif spécifique de la Société flamande du Logement et des sociétés agréées par elle, à savoir la location de logements à des personnes aux revenus modestes, a pour conséquence que les baux pour habitations sociales ont le caractère de conventions intuitu personae* » (J.P. Louvain, 30 mai 2000, *R.W.*,

2002-2003, p. 271. Voy. également J.P. Gand, 24 juin 1985, *R.W.*, 1988-1989, p. 1093).

2. Une nuance s'impose toutefois concernant le caractère *intuitu personae* prêté au contrat de bail social. A nos yeux, le mécanisme d'attribution des logements sociaux, basé, en Région wallonne notamment, sur une totalisation de points attribués en fonction de la situation sociale des candidats locataires et de l'ancienneté de leur candidature, limite fortement le pouvoir d'appréciation des sociétés de logement de service public dans le choix de leur locataire : on ne peut donc pas affirmer que la volonté du bailleur interviendrait pour décider que le bail est consenti à telle personne plutôt qu'à telle autre : c'est ce que nous avons appelé un système expert (P. BOSSARD, *op. cit.*).

Plutôt dès lors que d'affirmer que le bail social est, en soi, *intuitu personae*, il est sans doute plus exact de dire qu'il en présente deux caractéristiques essentielles, à savoir son inaccessibilité et son extinction pour cause de mort (J.P. Couvin, 10 mars 1988, *J.L.M.B.*, 1989, 93, note P. BOSSARD). Ainsi, à propos du logement pris en location sociale, le bail-type wallon prévoit expressément que le locataire « *ne peut en transmettre la jouissance à quelque titre que ce soit, même en cas de décès* » (art. 4, al. 2) et, dans la ligne, stipule que « le bail est résolu d'office en cas de décès du locataire » (art. 17, al. 3). Notons, à titre de comparaison, que le bail portant sur un logement de droit privé est régi, lui, par l'article 1742 du Code civil, qui dispose : « *le contrat de louage n'est point résolu par la mort du bailleur, ni par celle du preneur* ».

3. Plus fondamentalement, à ce principe de non transmissibilité du bail social, la jurisprudence a apporté divers aménagements.

C'est que le bailleur social n'est pas un bailleur comme les autres. Les prérogatives qu'il tire de la convention locative sont intimement conditionnées par la mission qu'il poursuit, consistant à installer et maintenir des personnes à revenus précaires ou modestes dans des biens locatifs accessibles financièrement (N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Le bail de logement social à Bruxelles et en Wallonie. Approche descriptive, comparative et critique*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 331 et s). La société de logement doit donc garder à l'esprit qu'elle est tenue « *toujours d'agir en fonction du but pour lequel elle a été constituée ; chacun de ses actes doit trouver son origine dans des motifs légitimes* », rappelle le tribunal civil de Liège (Civ. Liège, 17 novembre 1981). Par ailleurs, un bailleur social « ne peut user de ses pouvoirs que dans le but en vue duquel ils lui ont été conférés, une compétence de droit public étant toujours attribuée en fonction de l'intérêt général », explique le juge de paix de Charleroi (J.P. Charleroi, 12 janvier 2004, *J.J.P.*, 2006, p. 310). « *On peut davantage attendre d'une société de logement social que d'un bailleur privé, qu'il soit tenu compte du statut social des locataires* », ponctue le juge de paix de Gand (J.P. Gand, 2 juillet 2001, *Huur*, 2003, p. 158).

Il est possible, en tout cas, que l'héritier d'un locataire social décédé habite *lui aussi* dans le logement social pris à bail par le défunt. Eu égard dès lors à la mission de service public censée orienter l'action des sociétés, astreindre le ou les héritiers à quitter les lieux et à recommencer la procédure d'admission depuis le début peut s'avérer peu équitable,

compte tenu notamment de la longueur de la file d'attente, qui impose plusieurs années de patience aux demandeurs d'un logement social. Certes, du fait du trépas, le bien risque de devenir subitement surdimensionné pour l'individu survivant. Toutefois, il serait « *paradoxal et incohérent avec le service public du logement social* » que « *l'inadaptation, à quoi la société doit remédier en mettant à la disposition un autre logement mieux proportionné, se transformât en une cause de caducité de la relation de service public, obligeant ceux qui sont mal logés à subir le préjudice grave et irréparable de l'expulsion* » (J.P. Grâce-Hollogne, 19 août 2005, *Echos Log.*, 2005/5, p.16).

Il a été jugé que « *même si le bail d'un logement social est conclu intuitu personae, il profite tant au locataire qu'aux membres de sa famille. Le décès du locataire ne met pas fin au bail, du moins pas nécessairement* » En l'espèce, une société entendait procéder à l'expulsion de personnes âgées occupant le logement depuis 20 ans sans qu'aucun grief puisse leur être adressé. « *Un peu d'humanité et de bonne volonté ne feraient pas de tort* » à ladite société, accusée d'être « *à cheval sur les règlements* ». « *Déraciner* » deux seniors en mauvaise santé « *ne serait pas compatible avec la raison sociale* » de la société de logement. Les faire expulser dans ces conditions, et dans les 48 heures comme postulé, « *serait inhumain et friserait l'abus de droit, si droit il y avait* » (J.P. Anderlecht II, 30 mai 2002, *Echos Log.*, 2002, p.120).

Même si elle est quelque peu excessive, cette dernière décision est indicative d'une tendance prise par la jurisprudence de protéger, au décès du locataire, les personnes habitant dans le logement social, pourvu qu'elles y soient bien domiciliées, et qu'elles aient « *manifesté leur intérêt*

*à la perpétuation de la mise à disposition du logement social* », indique le juge de paix de Grâce-Hollogne. Car, à travers le décès du signataire du bail, « *subsiste l'intérêt légitime du ménage au logement et son droit au logement social de service public, lequel n'est pas révoqué par la seule défaillance du locataire* ». En tout état de cause, la décision de la société (censée agir « en bon administrateur ») doit être « *motivée* » et « *susceptible de contrôle* ».

A cette fin, la société de logement doit tout d'abord vérifier les revenus du ménage modifié par le décès du preneur afin de contrôler si ceux-ci ne dépassent pas les plafonds d'accès à un logement social, et le cas échéant, proposer un logement proportionné à la composition du ménage subsistant (J.P. Grâce-Hollogne, 19 août 2005, *Echos Log.*, 2005/5, p.16).

4. Dans le droit fil de ce jugement, un nouveau rebondissement est à noter (et, à notre sens, il est de taille) : la Chambre de recours instituée au sein de la Société wallonne du Logement (art. 171bis du Code wallon du logement inséré par le décret du 30 mars 2006, et art. 8 à 11 de l'arrêté du 6 septembre 2007) vient de rendre coup sur coup deux arrêts qui règlent cette question humaine délicate et juridiquement complexe, en accordant un droit de maintien dans les lieux loués jusqu'à l'attribution d'un nouveau logement social aux occupants du logement du défunt.

Il convient de saluer ces deux décisions qui s'inscrivent pleinement dans la consécration du droit constitutionnel au logement et respectent la finalité sociale des sociétés de logement de service public.

Nicolas Bernard et Luc Tholomé

## CHAMBRE DE RECOURS (S.W.L.)

2 juillet 2009

**Attribution – décès du membre du ménage signataire du bail – art. 17bis du contrat type de bail – circonstances particulières – art. 11 §2 de l’A.G.W. du 6 septembre 2007**

**D**es circonstances particulières peuvent justifier le maintien dans un logement social d’un membre du ménage non signataire du bail, après le décès du locataire, jusqu’au moment où un logement proportionné pourra lui être attribué.

La requérante a vécu de nombreuses années avec sa mère, signataire du bail, dans un logement social de la société de logement de service public. Sa mère est décédée en juin 2008. La S.L.S.P. a alors accepté de signer avec la requérante une convention d’occupation précaire d’un an, permettant à cette dernière de rester dans le logement social où elle a vécu jusque fin août 2009.

La requérante souhaite rester dans ce logement au-delà de ce terme.

**En cause de :**

Madame X.

**et de :**

La société de logement de service public (ci-après la S.L.S.P.),

Attendu que la S.L.S.P. reconnaît qu’il y a bien eu une réclamation préalable de Madame X. ;

Attendu que l’article 17bis du contrat type de bail prévoit que « *Le bail est résolu d’office en cas de décès du locataire* » ;

Attendu qu’en l’espèce, la maman de Madame X. est décédée ;

Attendu néanmoins que Madame X. vivait avec sa maman depuis de très nombreuses années ;

Attendu qu’elle était bien domiciliée dans les lieux ;

Attendu au surplus qu’elle était atteinte de graves problèmes de santé ;

Attendu en outre qu’elle est en droit d’obtenir un logement social et que le logement qu’elle occupe actuellement est proportionné à la composition de son ménage ;

Attendu dans ces conditions que la mesure prévue par la loi est disproportionnée de sorte qu’il y a lieu de faire application de l’article 11 §2 de l’arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location de logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public ;

**PAR CES MOTIFS,**

**LA CHAMBRE DE RECOURS,**

Déclare le recours de Madame X. recevable et fondé ;

Décide que le premier logement vacant proportionné à la composition de ménage de Madame X. doit lui être attribué et qu’entre-temps, elle peut continuer à occuper le logement de sa maman situé à ... ;

La présente décision a été rendue et prononcée le deux juillet deux mille neuf.

## CHAMBRE DE RECOURS (S.W.L.)

5 juin 2009

**Attribution – Décès des membres du ménage signataires du bail – Logement non proportionné pour le membre restant – Circonstances particulières – Art. 11 §2 de l’A.G.W. du 6 septembre 2007**

**D**es circonstances particulières peuvent justifier le maintien dans un logement social d’un membre du ménage non signataire du bail, après le décès des locataires, jusqu’au moment où un logement proportionné pourra lui être attribué.

Le requérant a vécu 23 ans avec ses parents dans un logement social de la S.L.S.P. Son père est décédé en 2000, ainsi que sa mère, au début de l’année 2009.

Il a fait une demande auprès de la S.L.S.P. afin de pouvoir rester dans le logement social, compte tenu des liens affectifs qui le lient à ce lieu, des travaux réalisés ... .

Il se trouve dans les conditions pour pouvoir bénéficier d’un logement social, mais vit seul.

**En cause de :**

Monsieur X.

**et de :**

La société de logement de service public (ci-après la S.L.S.P.) ;

Attendu que la convention de location conclue le 10 octobre 1985 par les parents de Monsieur X. stipule que le bail est résolu d’office au décès du locataire et que les héritiers sont tenus de respecter un délai de préavis d’un mois ;

Attendu que sur base de ce contrat et suite au décès de ses parents, Monsieur X. ne peut prétendre à l’attribution du logement qui avait été attribué à ses père et mère ;

Attendu, néanmoins, que Monsieur X. a vécu pratiquement sans discontinuer avec eux dans les lieux litigieux où il était domicilié ;

Attendu, en outre, qu’il a assisté sa maman qui est décédée des suites d’une grave maladie ;

## CHAMBRE DE RECOURS (S.W.L.) 17 novembre 2009

### Attribution – Décès d'un des membres du ménage signataires du bail et placement du conjoint survivant dans un home – Logement non proportionné pour le membre restant – Circonstances particulières – Art. 11 §2 de l'A.G.W. du 6 septembre 2007

Attendu, par ailleurs, que des travaux relativement importants ont été effectués au fil des années par les locataires ;

Attendu, d'autre part, que Monsieur X. est dans les conditions pour solliciter l'attribution d'un logement social ;

Attendu, cependant, que Monsieur X. vit seul et que le logement de ses parents qui comporte trois chambres n'est pas proportionné ;

Attendu qu'en fonction de ce qui précède, il convient de façon à éviter toute mesure disproportionnée à faire application de l'article 11 §2 de l'Arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les S.L.S.P. tout en précisant que Monsieur X. pourra rester dans le logement de ses parents tant qu'un logement proportionné ne lui aura pas été attribué ;

#### PAR CES MOTIFS,

#### LA CHAMBRE DE RECOURS,

Déclare que le recours de Monsieur X. est recevable et fondé ;

Décide que le premier logement vacant proportionné à la composition du ménage de Monsieur X. doit lui être attribué et qu'entre-temps, il peut occuper le logement de ses parents sis ...

La présente décision a été rendue et prononcée le cinq juin deux mille neuf.

**D**es circonstances particulières peuvent justifier le maintien dans un logement social d'un membre du ménage non signataire du bail, après le décès d'un locataire et le placement du locataire survivant dans un home, jusqu'au moment où un logement proportionné pourra lui être attribué.

#### En cause de :

Monsieur W.

#### et de :

La société de logement de service public (ci-après la S.L.S.P.) ;

Attendu que M. W. occupe un logement social de la S.L.S.P. situé à ... ;

Attendu que ses parents étaient les locataires de ce logement, tels que désignés dans le contrat de bail signé le 26 janvier 2007 ;

Attendu que le père de M. W. est décédé en décembre 2008 et que sa mère a dû être placée dans un home, étant donné qu'elle souffre de la maladie d'Alzheimer ;

Attendu que M. W. a demandé, en date du 6 mai 2009, à la société de logement de service public de pouvoir être désigné locataire du logement en cause ;

Attendu que le comité d'attribution de la S.L.S.P. a pris la décision, en date du 17 septembre 2009, de ne pas faire droit à cette demande, le logement situé à ... comportant 3 chambres et n'étant dès lors pas proportionné à la composition du ménage de M. W., qui vit seul ;

Attendu que cette décision a été communiquée à M. W. en date du 25 septembre 2009 ;

Qu'elle a fait l'objet d'une réclamation conformément à l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les S.L.S.P. ;

Que le recours doit dès lors être déclaré recevable ;

Attendu que le logement que M. W. occupe actuellement est situé près du home où a été placée sa mère, à laquelle il rend visite régulièrement, et qu'il ne bénéficie pas de moyen de locomotion personnel ;



Attendu que M. W. est bien intégré dans son quartier ;

Attendu qu'aucun problème de comportement ni de retard de loyer ne sont à déplorer dans son chef ;

Attendu que ces éléments ne sont pas contestés par la S.L.S.P. ;

Attendu que M. W. se trouve dans les conditions pour solliciter l'attribution d'un logement social ;

Qu'il a d'ailleurs introduit auprès de la S.L.S.P. une demande de location pour un logement de une chambre en date du 30 septembre 2009 ;

Attendu, néanmoins, que M. W. vit seul et que le logement de ses parents, qui comporte trois chambres, n'est pas proportionné ;

Attendu, en fonction de ce qui précède, qu'il convient, de façon à éviter toute mesure disproportionnée, de faire application de l'article 11 § 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité tout en précisant que M. W. pourra rester dans le logement de ses parents tant qu'un logement proportionné ne lui aura pas été attribué ;

#### **PAR CES MOTIFS,**

#### **LA CHAMBRE DE RECOURS,**

Déclare que le recours de Monsieur W. est recevable et fondé ;

Décide que le premier logement vacant proportionné à la composition du ménage de Monsieur W. doit lui être attribué et qu'entre-temps, il peut occuper le logement de ses parents sis ...

La présente décision a été rendue et prononcée le dix-sept novembre deux mil neuf.

### **CHAMBRE DE RECOURS (S.W.L.)** **17 novembre 2009**

#### **Supplément de loyer – Refus de mutation dans un logement proportionné à la composition du ménage – Circonstances particulières – Mesure disproportionnée**

**D**es circonstances particulières peuvent justifier que le locataire soit exonéré du paiement d'un supplément de 25 euros par chambre excédentaire, suite à un refus de mutation vers un logement proportionné à la composition de son ménage.

#### **En cause de :**

Madame D.

#### **et de :**

La société de logement de service public (ci-après la S.L.S.P.) ;

Vu le recours introduit devant la Chambre de recours en date du 9 octobre 2009 ;

Attendu que par un recommandé du 17 septembre 2009, la S.L.S.P. a adressé à Mme D. une proposition de mutation vers un appartement de une chambre situé à ..., sur base de l'article 59 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 précité ;

Attendu que la S.L.S.P. précisait dans ce courrier qu'à défaut d'accepter cette proposition, M<sup>me</sup> D. devrait payer un supplément de loyer à hauteur de 25 € par mois pour chambre excédentaire (la première de ces chambres étant exemptée de ce supplément), à l'issue du délai de trois mois visé à l'article 59 précité ;

Attendu que Mme D. a refusé la proposition de mutation de la S.L.S.P. et a contesté l'application du supplément de loyer ;

Attendu que de l'instruction du dossier, il apparaît que la S.L.S.P. a fait une correcte application des dispositions légales en vigueur ;

Attendu cependant que Mme D. occupe depuis plus de 36 ans le logement social situé à ... ;

Attendu qu'elle est bien intégrée dans son quartier ;

Attendu qu'une modification de son lieu d'habitation pourrait lui être préjudiciable sur un plan psychologique, sans compter le coût financier lié à tout déménagement ;

Attendu que Mme D. est âgée de 80 ans ;

Attendu qu'elle ne perçoit que la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA), soit environ 600 € par mois, en manière telle que le montant de 25 € supplémentaire prévu à l'article 59 précité constituerait un supplément financier conséquent pour elle ;

Attendu dès lors, compte tenu des éléments de la cause, que le paiement d'un supplément de 25 € par chambre excédentaire prévu par l'article 59 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 constitue une mesure disproportionnée dans le cas d'espèce ;

Attendu que le recours de M<sup>me</sup> D. est recevable et fondé ;

#### PAR CES MOTIFS,

#### LA CHAMBRE DE RECOURS,

Déclare que le recours de Madame D. est recevable et fondé ;

Décide que le paiement d'un supplément de 25 € par chambre excédentaire prévu par l'article 59 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 ne peut lui être appliqué par la S.L.S.P. ;

La présente décision a été rendue et prononcée le dix-sept novembre deux mil neuf.

### NOTE – LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ

On peut déceler au moins un point commun à la lecture des décisions de la chambre de recours de la Société wallonne du Logement que vous venez de parcourir.

C'est l'application d'un principe bien connu en droit administratif et contrôlé de manière stricte par le Conseil d'Etat, le *principe de proportionnalité*.

Ainsi, en matière de lutte contre l'insalubrité, un bourgmestre, lorsqu'il a le choix entre plusieurs mesures, n'agirait pas légalement en adoptant la mesure la plus sévère, dès lors que celle-ci se révélerait hors de toute proportion avec les faits censés la justifier ou l'objectif à atteindre Méconnaîtrait le principe de proportionnalité, le bourgmestre qui interdirait définitivement l'habitation d'un immeuble déclaré insalubre pour la raison qu'il ne serait pas améliorable, alors que le caractère non améliorable du bien ne serait pas établi et alors que suffirait manifestement un arrêté d'inhabitabilité provisoire, sous réserve de travaux à effectuer, avec ou sans évacuation des occupants, selon le cas. (cfr. par ex. C.E., QUIEVY, n° 127.292, 21 janvier 2004).

Il est communément admis qu'une société de logement de service public est une autorité administrative, chargée d'une mission de service public : elle doit assurer le droit à un logement décent aux personnes à revenus modestes.

A ce titre, elle est tenue de respecter certains « *principes généraux de bonne administration* », même en dehors de toute règle écrite.

Dans le cadre, par exemple, de l'application de la réglementation locative, une société d'habitations sociales pourrait porter atteinte aux

intérêts de ses administrés. Elle doit donc mesurer la portée de son action en fonction des nécessités d'intérêt public qui constituent le fondement de sa mission. S'il n'existe pas de proportion raisonnable entre les moyens utilisés et le but légitime qui est poursuivi, sa décision peut, il est vrai dans des situations exceptionnelles, être censurée (cfr. D. DÉOM, « *L'action administrative (appliquée au droit immobilier)* », in *Guide de droit immobilier*, VII.1.2.1, 1.17, et référence citée : P. LEWALLE, « *Le principe de proportionnalité en droit administratif belge* », in *A.P.T.*, 1995/1, p.53 et s.).

On n'est pas loin de l'application d'un autre principe qui fait fureur dans le droit des obligations ou des contrats, la *théorie de l'abus de droit*. Selon cette théorie, une partie à un bail pourrait agir dans son seul intérêt, en vue de retirer un avantage disproportionné par rapport aux inconvénients que subit son cocontractant. C'est donc le choix de la voie préjudiciable à l'autre partie qui créerait l'abus de droit. C'est principalement dans l'hypothèse où le bailleur poursuit l'exécution du contrat, alors que le preneur ne fait plus face à ses obligations ou a quitté les lieux, que la théorie de l'abus de droit a trouvé application (cfr. *Les Nouvelles*, Le louage des choses, I, *Les baux en général*, Larcier, 2000, n°389bis et s., p.241).

« *Le principe de proportionnalité* », « *l'abus de droit* », mais aussi « *le droit fondamental au logement* », « *le respect de la dignité humaine* », « *l'intérêt* » « *la finalité sociale du bailleur public* », sont des concepts qui, utilisés à bon escient, peuvent tempérer, dans certaines situations particulières, l'application rigide du droit dans toute sa sévérité.

**Luc Tholomé**



## Les contestations devant la Chambre de recours de la Société wallonne du Logement

Il s'agit d'une contestation officielle qui doit être introduite en respectant certaines formes pour pouvoir être considérée comme valable.

Le candidat-locataire peut introduire un recours en cas soit de refus d'admission ou de confirmation de sa candidature, soit d'attribution d'un logement dont il estime qu'il aurait dû lui être attribué. De son côté, le locataire peut introduire un recours en matière de calcul de loyer ou en cas de contestation d'une attribution par mutation.

La procédure de recours se décline en deux étapes.

Une réclamation doit tout d'abord être adressée par lettre recommandée au siège de la société de logement, dans les trente jours de la notification de la décision de la société ou de sa publication aux valves de la société. Celle-ci est tenue de se prononcer sur la réclamation dans les trente jours de l'introduction de celle-ci et de communiquer au plaignant sa décision par envoi recommandé. A défaut de décision dans le délai prescrit, la société est réputée avoir rendu une décision qui vous est défavorable.

S'il n'est pas satisfait de la réponse apportée par la société de logement, le plaignant a la faculté d'introduire une réclamation auprès de la Chambre de recours\* instituée au sein de la Société wallonne du Logement par l'article 171 *bis* du Code wallon du Logement.

Ce recours devra être envoyé\*\* par recommandé, dans les trente jours de la réponse de la société à la réclamation ou en l'absence de réponse, dans les soixante jours de la notification ou de la publication aux valves de la décision initiale de la société.

Ce recours n'est donc recevable qu'après avoir introduit une réclamation dans les formes requises auprès de la société de logement ; il ne suspend pas la décision de la société de logement.

La Chambre de recours accuse réception du recours dans les dix jours de son expédition. Avant de statuer, elle peut entendre le plaignant ainsi que la société concernée. Elle statue et notifie aux parties sa décision dans les soixante jours qui suivent l'expédition du recours. Si aucune décision n'est prise dans le mois, on considère que le plaignant a obtenu satisfaction.

\* La Chambre de recours est composée d'un magistrat effectif ou honoraire, assurant la présidence, et d'un représentant des sociétés de logement de service public, des locataires et de l'administration du logement. Ils sont désignés par le Gouvernement wallon, pour une durée de six ans, renouvelable.

\*\* Adresse : Chambre de recours – Société wallonne du Logement – Rue de l'Écluse, 21 – 6000 Charleroi



## DU CÔTÉ DE LA COUR CONSTITUTIONNELLE ...

Un propriétaire décide de mettre fin à un contrat de bail de résidence principale pour occuper personnellement le bien. Il notifie ainsi au locataire un préavis de 6 mois pour cause d'occupation personnelle. Le bail doit donc normalement prendre fin à l'expiration de ce délai. Toutefois, entre-temps, le locataire a trouvé un nouveau logement et a donc mis fin à son tour au contrat de bail en notifiant au propriétaire un contre-préavis d'un mois, en application de l'article 3, §5, de la loi sur le bail de résidence principale.

Constatant que le propriétaire n'occupe pas le logement, comme il en avait manifesté l'intention lors de la notification du congé, le locataire est-il en droit de lui réclamer l'indemnité prévue de 18 mois de loyer ?

Deux arrêts -par ailleurs critiqués- de la Cour de Cassation du 22 juin 1998 et du 15 septembre 2006 avaient estimé qu'en raison du contre-préavis donné par le locataire, le propriétaire ne serait plus tenu d'occuper personnellement les lieux, car le bail prend fin à la suite de ce contre-préavis, de sorte que le preneur ne serait plus en droit d'exiger du bailleur l'indemnité de 18 mois de loyer en cas d'inoccupation de l'immeuble.

La Cour constitutionnelle a remis les pendules à l'heure.

Elle estime, à juste titre, que si le locataire fait usage de la faculté de contre-préavis prévue par la loi sur le bail de résidence principale, le bailleur n'est pas pour autant libéré de réaliser le motif du congé (occupation effective et continue pendant deux ans au moins, sauf circonstances exceptionnelles).

En décider autrement serait discriminatoire à l'égard des preneurs, selon qu'ils font ou non usage de leur faculté de préavis, l'usage de ce droit ayant été voulu dans le but de renforcer le droit au logement du preneur, garanti par l'article 23 de la Constitution.

**Luc Tholomé**

Arrêt n°189/2009 du 26 novembre 2009

## COMMUNAUTÉ FLAMANDE

Arrêté du Gouvernement flamand du 18 septembre 2009 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 mars 2007 relatif aux obligations de service public en vue de promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie, l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 janvier 2008 instaurant le certificat de performance énergétique pour bâtiments résidentiels en cas de vente et de location et portant l'exécution de l'audit énergétique, l'arrêté du Gouvernement flamand du 9 mai 2008 octroyant des primes à l'exécution d'investissements économes d'énergie dans des bâtiments d'habitation, l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 décembre 2008 instaurant le certificat de performance énergétique pour bâtiments non-résidentiels en cas de vente et de location et l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 mars 2009 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 11 mars 2005 établissant les exigences en matière de performance énergétique et de climat intérieur des bâtiments (*MB* du 10 décembre 2009).

Arrêté du Gouvernement flamand du 30 octobre 2009 modifiant l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 juillet 2008 portant la procédure de planification, l'établissement et l'approbation des programmes d'exécution dans le cadre de la réalisation planifiée des projets de logement sociaux et portant le financement des opérations dans le cadre de projets de logement sociaux et modifiant diverses dispositions relatives au logement suite au décret relatif à la politique foncière et immobilière (*MB* du 21 décembre 2009).

## RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

Arrêté ministériel du 10 décembre 2009 déterminant les modalités d'application 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 (*MB* du 17 décembre 2009).

## RÉGION WALLONNE

Arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2009 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 juillet 2000 fixant les conditions du prêt « Tremplin » octroyé par la Région (*MB* du 30 décembre 2009).

Arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2009 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 concernant les prêts hypothécaires et l'aide locative du Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie (*MB* du 31 décembre 2009).

Arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2009 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2009 déterminant, pour l'année 2009, les modalités de la prise en charge par la Région d'une aide à la location d'un logement inoccupé à prendre en gestion par une agence immobilière sociale ou une association de promotion du logement (*MB* du 21 décembre 2009).

Arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2009 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 portant règlement des prêts hypothécaires de la Société wallonne du Crédit social et des Guichets du Crédit social (*MB* du 6 janvier 2010).

Arrêté du Gouvernement wallon du 17 décembre 2009 modifiant le livre IV du titre IV du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Energie en vue d'organiser les agréments et la procédure applicables en matière de performance énergétique des bâtiments (*MB* du 18 janvier 2010).

Arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2010 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public (*MB* du 09 février 2010).

Arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> février 2010 portant exécution de l'arrêté du Gouvernement wallon du 29 janvier 2010 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 décembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les

sociétés de logement de service public (*MB* du 16 février 2010).

Arrêté ministériel du 1<sup>er</sup> janvier 2010 portant exécution des points 7 et 12 de l'annexe de l'arrêté du Gouvernement wallon du 15 décembre 2009 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007 portant règlement des prêts hypothécaires de la Société wallonne du Crédit social et des Guichets du Crédit social (*MB* du 16 février 2010).

Arrêté du Gouvernement wallon du 4 février 2010 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 instaurant une prime à la réhabilitation en faveur des logements améliorables (*MB* du 19 février 2010).

Arrêté du Gouvernement wallon du 4 février 2010 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 instaurant une prime en faveur des locataires qui réhabilitent un logement améliorable dans le secteur d'un bail à réhabilitation (*MB* du 19 février 2010).

Arrêté du Gouvernement wallon du 4 février 2010 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2008 instaurant les éco-prêts accordés par la Société wallonne du Crédit social (*MB* du 19 février 2010).

## ROYAUME

Arrêté royal du 8 février 2010 modifiant l'AR/CIR 92 en ce qui concerne les règles d'imputation des réductions d'impôt relatives aux dépenses faites en vue d'économiser l'énergie (*MB* du 12 février 2010).

Arrêté royal du 11 février 2010 modifiant, en ce qui concerne le coefficient de revalorisation pour les revenus cadastraux, l'AR/CIR 92 Arrêté royal du 11 février 2010 modifiant, en ce qui concerne le coefficient de revalorisation pour les revenus cadastraux, l'AR/CIR 92 (*MB* du 12 février 2010).

# L'objectivation des loyers

Informations

**L**e prix est un élément essentiel du contrat de location. Le paiement du loyer est l'obligation principale du locataire : il lui appartient d'assumer le loyer, mais aussi son indexation, sa révision, ainsi que les frais et les charges.

En pratique, c'est l'obligation qui pose le plus de difficultés au preneur et qui engendre une large majorité des litiges devant les justices de paix.

En Belgique, la détermination du loyer de base est laissée à l'entière liberté des parties : c'est la liberté contractuelle qui prévaut.

On peut l'affirmer pour les locations régies par le droit commun.

Pour les contrats de résidence principale, il faut nuancer.

Si le principe est que, lors de la conclusion du contrat initial, les parties sont libres de fixer le montant du loyer, des mécanismes dérogatoires ont été mis en place.

Ainsi, lorsque le logement fait l'objet de baux successifs avec des preneurs différents pour une durée égale ou inférieure à trois ans et auxquels il est mis fin moyennant un congé donné par le bailleur, dans ce cas, le loyer ne peut pas, pendant neuf années successives, être supérieur, sauf indexation, au loyer exigible au début de la location.

En outre, la succession de baux de courte durée entre les mêmes parties ou celle d'un bail de 9 ans à un bail de courte durée, entre les mêmes parties, avec une augmentation du loyer supérieure à l'indexation, n'est pas autorisée.

Encore faut-il bien entendu que les parties aient une connaissance réelle de la loi, l'appliquent loyalement et aient les capacités de faire valoir leurs droits.

Or, comme le souligne le syndicat flamand des locataires, des rapports de force subsistent.

*« Lors de la négociation d'un contrat de location, on part du principe que le locataire et le bailleur sont des parties égales. Il en a toujours été ainsi dans le droit des obligations, dont fait partie la loi sur les loyers. Il ne s'agit bien sûr que d'une apparence. En réalité, le bailleur reste la partie la plus forte et c'est lui qui décide du montant du loyer. »*

*Si le locataire n'est pas d'accord avec le loyer demandé, il peut rechercher un autre logement. C'est la loi de l'offre et de la demande. Aussi longtemps que la demande sera plus importante que l'offre, comme c'est le cas depuis des années, le loyer restera élevé. »*

Les associations, qui défendent les intérêts des locataires, réclament depuis des années une objectivation des loyers. Jusqu'à présent, le législateur est resté sourd à ces revendications. La plupart des économistes se montrent réticents à cette idée<sup>1</sup>.

Le système de la liberté contractuelle au niveau de la fixation du loyer de base est-il normal ? Qu'en est-il dans notre pays et chez nos voisins ?

Un des meilleurs spécialistes du bail, Maarten DAMBRE de l'Université de Gand, a consacré un ouvrage<sup>2</sup> imposant au loyer objectif dans la législation sur les loyers et plus particulièrement dans la loi sur les baux de résidence principale. Dans son étude, il a recherché des critères liés entre autres à la qualité du logement pour rendre les loyers objectifs.

Nous publions l'interview qu'il a accordée au « Huurdersblad »<sup>3</sup>, le journal des syndicats flamands des locataires.

Une pièce à ajouter aux débats que nous avons déjà ouverts dans ces colonnes<sup>4</sup>.

Luc THOLOME

- (1) A.-M. de KERCHOVE et S. WIBAUT, « Une analyse économique du blocage des loyers », in (sous la direction de l'a.s.b.l. Loi et Société, *Ebauches d'un droit effectif au logement*, La Chartre, 1997, 207-219 ; X. WAUTHY, « Analyse économique du marché locatif. Une brève introduction », in (sous la direction de N. BERNARD et W. VAN MIEGHEM, *La crise du logement à Bruxelles : problème d'accès et/ou de pénurie*, Bruylant, 2005, 19-36 ; Entretien avec X. WAUTHY, « Blocage, encadrement, allocation-loyer ? Le point de vue d'un économiste ? » ; *Echos Log.*, 2006/3, 14-16.
- (2) M. DAMBRE, *De huurprijs*, Die Keure, 2008.
- (3) « De huurprijs aan banden gelegd ... ? De objectieve huurprijs ». Interview met Maarten Dambre, *Huurdersblad*, n°194, octobre 2009, 8-11.
- (4) Voy.: L. THOLOME, « Le contrôle des loyers au Québec : une mesure (in) efficace ? », *Echos Log.*, 2003/5, 194-202 ; N. BERNARD, « Loyers : comment sortir de l'impasse ? Huit propositions pour un encadrement praticable et équilibre des loyers » ; *Echos Log.*, 2006/1, 1-13 ; N. BERNARD, « L'allocation-loyer (couplée à un conventionnement des loyers) : non pas la panacée, mais un remède directement opérationnel face à la crise du logement », *Echos Log.*, 2006/3, 9-21.

## INTERVIEW DE MAARTEN DAMBRE

### LE LOYER ENCADRÉ ? UN LOYER OBJECTIF !

#### Le loyer objectif existe déjà en Belgique !

*Huurdersblad: Pensez-vous que  
le loyer objectif soit une bonne  
idée en Belgique ?*

**Maarten Dambre :** Dans le cadre de mon étude, j'ai d'abord analysé la situation en Belgique : les loyers sont-ils réellement encadrés ou des loyers objectifs existent-ils déjà ? De mémoire d'homme, il en a en effet toujours été ainsi dans la législation sur le bail à ferme. Le fermage est fixé de manière totalement objective. Il n'y a pas de place pour la liberté contractuelle. Le fermage est simplement calculé sur la base du revenu cadastral de la parcelle. Ce revenu cadastral est multiplié par un coefficient déterminé, qui est fixé tous les trois ans. Le loyer ne peut pas non plus être négocié en cas de location d'un logement social. Il est déterminé en fonction notamment de la qualité, du confort et des investissements consentis par les sociétés de logement de service public. Ce loyer est ensuite adapté aux revenus du locataire social. Enfin, il existe également des mécanismes correcteurs dans la législation sur le bail commercial. Ainsi, au moment de la conclusion d'un bail commercial, il est possible de négocier librement le loyer, ce qui n'est plus le cas lors du renouvellement du contrat. En cas de litige, le juge de paix désigne un expert qui comparera les loyers des immeubles similaires dans le voisinage pour fixer le loyer.

*Dans notre pays nous avons  
donc différentes formes de loyers  
« objectifs » !*

En effet, et toutes sont destinées à protéger le preneur et le bailleur. Pourquoi dès lors ne pourrait-on pas protéger le locataire du secteur locatif privé ? Il a aussi droit à un logement décent, c'est même inscrit dans notre constitution ! Le fait de ne pas prévoir la possibilité d'établir des loyers objectifs dans la loi sur le bail de résidence principale est donc plutôt exceptionnel.

*Les lois temporaires qui, au siècle  
dernier, dans les années 1970,  
fixaient les loyers sur une base  
annuelle, peuvent être considérées  
comme une forme de loyers  
objectifs ?*

Pas vraiment. Les lois temporaires sur les loyers sont apparues pour réduire les augmentations sévères des loyers, dues à la forte inflation de l'époque. Elles imposaient une augmentation maximale des loyers en fonction des années précédentes, mais les loyers de base étaient toujours convenus sur le principe de la liberté contractuelle. Les lois temporaires sur les loyers imposaient par exemple une augmentation maximale de 2% par an.

#### Violation du droit de propriété ?

*On peut se demander si chez nous,  
des loyers objectifs auraient  
une portée sociale suffisante...*

Personne ne peut nier le fait que, ces dernières années, de plus en plus de locataires du marché locatif privé se trouvent dans une situation difficile. Je pense en particulier aux locataires dont les revenus sont légèrement trop élevés pour pouvoir prétendre à un logement social ou



dont les revenus sont légèrement trop faibles pour accéder à la propriété. C'est pour ces personnes-là qu'il faut veiller à ce que l'offre ne soit pas trop faible et que la qualité des logements reste garantie. Les pouvoirs publics peuvent gérer ce problème de différentes manières. On pourrait, par exemple, augmenter le revenu maximum qui permet de prétendre à un logement social. Mais je ne suis pas certain que ce soit la bonne solution. Les listes d'attente sont actuellement très longues. Que se passerait-il si des catégories de personnes supplémentaires entraient en ligne de compte pour l'octroi d'un logement social ? De plus, les logements sociaux supplémentaires promis pourront à peine répondre à la demande actuelle. D'autres instruments sont donc nécessaires, comme un élargissement du système des allocations-loyer. En appliquant des loyers objectifs, on pourrait également faire en sorte que le marché locatif privé ne dérape. Et ici aussi, on a le choix : faut-il rendre tous les loyers objectifs ou uniquement le faire lorsque c'est nécessaire pour éviter des excès ? La décision de protéger certains locataires est un choix politique.

***Un loyer objectif permettrait-il réellement de mieux protéger le locataire ?***

Actuellement, le locataire et le bailleur disposent déjà tous deux d'une protection. Le locataire est protégé grâce notamment à des normes de qualité minimales obligatoires, le bailleur, grâce au bail de 9 ans qu'il peut toujours résilier, notamment pour occupation personnelle. En ce qui concerne le montant du loyer, le locataire n'est pas encore protégé. Mais il est difficile de trouver un équilibre entre d'une part, la nécessaire protection du locataire et, d'autre part, le profit raisonnable, que le propriétaire doit encore pouvoir tirer de son investissement. Cependant, depuis 1994, le droit à un logement décent est inscrit dans notre constitution. Et par décent, on entend également un logement abordable. Le loyer doit donc être fixé à un niveau raisonnable. On devrait arriver à un système qui permette au locataire de remettre le loyer en cause, lorsqu'il estime qu'il n'est plus raisonnable. Mais il s'agit d'un travail de longue haleine.

***Les associations de propriétaires s'insurgent contre le principe des loyers objectifs, craignant une atteinte au droit de propriété.***

La Cour européenne des droits de l'homme s'est prononcée à plusieurs reprises sur le sujet. Elle estime que le droit de propriété doit être maintenu en équilibre avec le droit à un logement décent. Car il s'agit d'un objectif d'intérêt général. La Cour a parfois laissé le droit à un logement décent primer sur le droit de propriété, pour autant qu'ils se trouvent tous deux dans

une situation d'équilibre. Imposer un loyer extrêmement bas au propriétaire pour obtenir un loyer objectif ne serait pas acceptable. Ce serait une violation inacceptable du droit de propriété. Mais si le loyer est objectif et que le rendement pour le propriétaire est raisonnable, dans un but uniquement d'éviter tout excès, alors l'objectivation des loyers pourrait être considérée comme une atteinte légitime au droit de propriété.

**Encadrement des loyers chez nos voisins également**

J'ai analysé la situation dans d'autres pays. Aux Pays-Bas, le système des loyers objectifs est unique. On y utilise une méthode analytique et un système de points. Le loyer est calculé en fonction du nombre de points attribués à un logement. Ce sont les pouvoirs publics qui déterminent la valeur financière que représente chaque point. Des critères comme la qualité, le confort et l'environnement immédiat du logement entrent en ligne de compte. J'ai dit qu'il s'agissait d'un système unique, mais, en réalité, on le trouve également en Flandre. Pour fixer le montant des loyers sociaux, les notaires ont également utilisé un système de points, afin d'estimer la valeur locative normale du logement social. Mais des restrictions existent également. Pour les catégories de loyers plus élevées, il n'existe pas de loyers objectifs. Les locataires qui peuvent, par exemple, se permettre un loyer mensuel de 1.100 euros n'ont logiquement pas besoin de cette protection. Quoi qu'il en soit, on travaille avec un système de points très étendu.

***Le locataire et le bailleur néerlandais sont-ils obligés de se soumettre à ce système de loyers objectifs ?***

Non, le principe reste la liberté contractuelle et c'est également le cas pour se mettre d'accord sur le loyer. Mais lorsqu'une partie trouve que le loyer convenu est exagéré, elle peut le « contester » auprès d'une commission paritaire locative, constituée à part égale de représentants des organisations de locataires et de propriétaires. Ils fixent le loyer normal à l'aide de ce système de points. Cette commission rend un avis sur ce que devrait être le loyer « objectif » raisonnable. Cet avis est signifié aux deux parties qui ont la possibilité de ne pas être d'accord avec ce loyer. Si c'est le cas, il est toujours possible de se tourner vers le tribunal. Si aucune réaction ne suit l'avis de la commission locative dans un certain délai, on considère que l'avis fixe le loyer convenu entre les parties. Et ce système est pratique pour éviter un grand nombre de procédures judiciaires. Ainsi une commission locative n'est pas surchargée de dossiers de loyers impayés par exemple, mais bien de demandes de bailleurs pour une révision du loyer d'une durée de trois ans ou de demandes de locataires qui estiment que le loyer convenu est exagérément élevé. Si des experts sont présents en suffisance au sein de ces commissions, cela ne pose aucun problème.



### *Et qu'en est-il chez nos autres voisins ?*

Les loyers objectifs existent également. L'Allemagne et la France utilisent la méthode comparative pour calculer le loyer. Le loyer est déterminé en fonction du loyer des logements similaires dans le voisinage. La grandeur, le nombre de pièces, les installations de chauffage... sont utilisés comme points de comparaison. L'Allemagne utilise même le concept d'« usure locative ». Les parties peuvent fixer le loyer librement, mais si le loyer est supérieur à 20% plus élevé de la valeur locative normale, le locataire peut le contester. Le loyer sera revu à la baisse si le bailleur a commis un abus de droit.

### **Comment déterminer la valeur d'un logement ?**

Un système de référence est nécessaire pour pouvoir déterminer la valeur locative normale. Et attention, nous aussi nous connaissons le concept de *valeur locative normale* dans notre législation sur les loyers, aussi bien pour les baux commerciaux que pour les baux d'habitation. Par exemple, si le bailleur veut une révision du loyer d'une durée de trois ans et que le locataire n'est pas d'accord, il doit d'abord se tourner vers le juge de paix qui peut en effet accorder une révision si de nouvelles circonstances ont fait augmenter la valeur locative du logement d'au moins 20%. Mais le juge de paix devra désigner dans la plupart des cas un expert et la procédure risque d'être longue. Tout le problème réside dans le fait de mettre au point un système efficace et de la volonté des pouvoirs publics de se donner les moyens pour y parvenir.

*Pensez-vous que les données, dont disposent les bureaux de l'enregistrement (Service Public fédéral des Finances) puissent être utilisées à cet effet ? Parce que, depuis 2007, l'état des lieux doit également être enregistré. S'agirait-il ici d'une première ébauche de la part du gouvernement de l'époque pour établir une base de données... ?*

Je crains que ces données ne soient trop sommaires. Elles ne sont d'ailleurs pas accessibles au public. Elles concernent le revenu cadastral, l'adresse, le montant du loyer et maintenant aussi l'état des lieux. En réalité, les informations sont disponibles, mais selon moi, elles ne sont pas suffisamment traitées et accessibles. Idéalement, une base de données étendue, qui contient les informations nécessaires, doit être facilement consultable. Ce n'est pas encore le cas en Belgique. Mais on peut déjà commencer à réfléchir à la manière de mettre au point un tel système. C'est ce que j'ai fait dans mon livre, j'ai donné quelques ébauches sur la manière de le faire. Je pense que six groupes de critères sont importants :

1. Le type de logement : s'agit-il d'une maison individuelle, d'un appartement ou d'un studio ? La qualité de la luminosité et de la vue de l'habitation (orientation par rapport au soleil) peuvent entrer en ligne de compte.

2. La surface habitable joue un rôle. Seuls les espaces habitables entrent en ligne de compte.

3. Le niveau de confort et d'équipement constitue le troisième critère. L'habitation est-elle équipée d'un chauffage central, est-ce une habitation basse énergie, est-elle construite en matériaux durables, est-elle équipée de double vitrage... ?

4. Le luxe supplémentaire, la présence d'un jardin, d'un deuxième garage ou d'une piscine peuvent entrer en ligne de compte pour déterminer un loyer objectif.

5. Les vices entraînent le loyer objectif à la baisse. Il faut tenir compte de la législation sur les loyers et des Codes régionaux du Logement.

6. La dernière catégorie est constituée par les facteurs environnants, tant positifs que négatifs. Fait-il bon vivre à cet endroit ou votre jardin jouxte-t-il une autoroute ou une voie de chemin de fer bruyante ? Des différences régionales ou le fait que ce soit une habitation située en ville ou à la campagne peuvent également servir à déterminer le loyer.

La durée du contrat de location pourrait éventuellement influencer l'appréciation. Je pense qu'il est logique qu'un locataire soit éventuellement prêt à payer un loyer plus élevé s'il dispose d'une plus grande sécurité de logement.



# SWCS

société wallonne du crédit social

## NOUVELLES FORMULES DE PRÊTS SOCIAUX

### Informations

**E**xit le chèque logement, et le prêt Tremplin qui avait déjà damné le pion l'an dernier au prêt Jeunes. Le dernier né des cendres des coûteuses formules qui l'ont précédé s'appelle Habitat pour Tous.

Ce plan poursuit trois objectifs : aider les ménages qui ne le pourraient sans l'aide régionale à devenir propriétaires sans risque de surendettement ; parer aux inconvénients des niveaux de pression foncière et immobilière ; améliorer la qualité du parc par la construction ou la rénovation, plus particulièrement dans les zones défavorisées.

Rappelons que les organismes wallons de crédit social accordent des prêts aux ménages en fonction de leurs revenus – imposables globalement – répartis en 3 catégories (précaires, modestes, moyens). 89,5 % des ménages wallons se trouvent dans les catégories concernées, d'après les statistiques fiscales de l'INS portant sur les revenus 2005 qui justifient la politique de crédit social wallonne au service de laquelle 350 millions d'euros sont mobilisés pour la SWCS et les guichets uniquement.

Exit l'ancien système d'enveloppe ouverte pour la SWCS. Faut-il rappeler que dès l'été 2009 elle devait suspendre l'octroi de ses prêts, faute de budget disponible ? Pour une meilleure maîtrise du budget, ce sera le système de l'enveloppe fermée, qui devrait permettre

d'avantage de souplesse avec une gestion des taux clients en phase avec le marché hypothécaire. La production des guichets serait ainsi plus constante et concurrentielle tout au long de l'année.

Exit enfin la complication. Le système permet au demandeur de repérer à quel produit hypothécaire il fera appel en fonction de la commune où se situe le bien.

#### Formule HT

Module de base : il propose un taux d'intérêt avantageux et fixe garanti sur 30 ans. En outre, pour les logements situés dans 191 communes répertoriées et pour les revenus ne dépassant pas 46.600€, une réduction de 0,25 % est appliquée sur le taux du prêt durant les 8 premières années de remboursement.

#### Formule HT<sup>+</sup>

Pour les biens situés dans les 42 zones de pression immobilière (prix moyen des habitations supérieur de 35 % à la moyenne wallonne), une réduction comprise entre 1,50 % et 2,20 % selon les revenus est appliquée sur le taux pendant les 8 premières années de remboursement.

#### Formule HT<sup>vert</sup>

Mesure concernant les 30 communes wallonnes dont la qualité de l'habitat est faible, dont les communes en zones franches. Pour les prêts relatifs aux logements situés dans ces entités, dispense de paiement des intérêts pendant les 8 premières années, sur une partie du capital

emprunté (en fonction des revenus), pour autant qu'un montant de min. 10.000 € soit affecté à des travaux de salubrité ou d'économie d'énergie. De la 9<sup>e</sup> à la 12<sup>e</sup> année comprise, seule la moitié de l'intérêt de base est due sur cette tranche.

#### A QUELLES CONDITIONS ?

- Le prêt concerne un premier logement situé en Wallonie ;
- Les revenus globalement imposables 2008 du(des) candidat(s) emprunteur(s) ne peuvent dépasser 46.600 € ;
- La valeur vénale du logement est de max. 191.000 € (210.000 € pour les biens situés dans les 42 communes à pression foncière) ;
- Il est possible d'emprunter jusqu'à 110 % de la valeur vénale du logement (hors assurance-vie) pour financer frais de notaire, d'enregistrement ou travaux ;
- Quelle que soit la commune où est situé le logement, une réduction de 0,50 % sur le taux est appliquée pendant les 8 premières années du prêt en cas d'achat d'un logement social.

#### Contacts

Le guichet le plus proche :  
**0800 25 400**  
(du lundi au vendredi  
de 9 à 12 h et de 13 h à 15 h 30) ;  
[www.swcs.be](http://www.swcs.be)

# Aides régionales au logement

## Nombre de demandes d'aides au logement introduites par des particuliers de 2005 à 2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Construction	187	175	150	130	146
Acquisition	457	297	200	281	232
Réhabilitation propriétaires	17.315	18.632	16.662	15.718	15.024
Réhabilitation locataires	6	5	4	2	0
Restructuration	73	75	78	71	63
Démolition	53	42	33	40	47
Allocations de déménagement et loyer	2.545	2.510	3.340	3.249	3.529
Assurance perte de revenus	4.854	4.693	3.725	3.689	7.234
Prêts Jeunes/Prêts Tremplin	7.564	6.182	5.400	5.796	15.390

N.B. Les allocations de déménagement et de loyer ne sont pas gérées par la Direction des Aides aux Particuliers mais par la Direction des Etudes et de la Qualité du Logement.

## Principales aides au logement des particuliers 2009/budget 2010

	Dossiers introduits en 2009	Dossiers clôturés favorablement en 2009 (1)	Estimation Budget 2010 (d'après le programme justificatif)
Primes à la construction	146	47	300.000 €
Primes à l'acquisition	232	194	149.000 €
Primes à la réhabilitation (propriétaires)	15.024	13.327	27.300.000 €
Primes à la restructuration	63	48	200.000 €
Allocations de déménagement et de loyer	3.529	2.027	8.800.000 € (2)
Assurance contre la perte de revenus	7.234	3.491	4.900.000 € (3)
Prêts Jeunes/Prêts Tremplin	15.390	14.032	22.907.000 € (4)

(1) un dossier clôturé en 2009 peut avoir été introduit en 2008, 2007, ...

(2) en ce compris les allocations de loyer relatives aux dossiers acceptés au cours des années antérieures

(3) le paiement des dossiers est étalé sur 8 ans.

(4) le Prêt Tremplin cessera le 1<sup>er</sup> mars 2010. Le montant renseigné ne couvre pas le coût des dossiers de l'année 2009 (cf. Budget 2010 : AB 34.06 du Programme 16.11)

N.B. Les allocations de déménagement et de loyer ne sont pas gérées par la Direction des Aides aux Particuliers mais par la Direction des Etudes et de la Qualité du Logement.

# AIS Namur :

## 20 ans, un tournant

Associations

Gestion Logement Namur a fêté ses 20 ans fin 2009 aux facultés Notre-Dame de la Paix. Une occasion d'évoquer la naissance de l'association, et de faire le point pour mieux envisager l'avenir des AIS, qui gèrent aujourd'hui trois mille logements. Joël Schallenbergh, le directeur de GLN, a retracé pour l'occasion le parcours de l'une des premières AIS. Un bel exemple d'initiatives citoyennes reconnues par la suite par les pouvoirs publics puisque le droit les a finalement ratifiées. A Namur, cette initiative stimulante est le fruit d'un partenariat fécond entre le secteur associatif et l'université.

### Quels sont les fondements de votre action ?

Dans les années 70, une dizaine de personnes proches du milieu universitaire créent à Namur la Commission quart monde, désireuse de soutenir tout projet d'action sociale en s'assurant d'un diagnostic précis de la situation et d'une analyse de la pratique en milieu quart monde. Nourrie par l'expérience de terrain, la réflexion est menée en concertation étroite avec tous les opérateurs namurois travaillant quotidiennement avec les plus défavorisés. Rapidement, la Commission quart monde définit le logement comme un des axes d'action prioritaire de lutte contre la pauvreté et la précarité. L'initiative est donc née d'un partenariat volontaire entre le monde associatif, les universitaires et les services publics.

Le contexte du logement namurois à l'époque n'est guère plus brillant qu'aujourd'hui : subdivision des logements familiaux en kots, implantation de rez commerciaux sans accès aux étages, loyers en hausse... Les personnes en situation précaire quittent le centre-ville. Dans le même temps, la construction de logements sociaux prend fin pour dix ans ; les listes d'attente s'allongent.

Avec le soutien des Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix, la Commission mène en 1980 une première étude consacrée au logement du quart monde à Namur. L'analyse des besoins révèle la nécessité de diversifier l'offre de logements accessibles aux populations défavorisées. Une maison d'accueil pour des familles suivies par le CPAS et un abri de nuit géré par la ville sont créés. En 1987, les résultats d'une seconde étude mettent en exergue la piste novatrice d'un organisme qui servirait d'intermédiaire entre propriétaires et locataires.

Les objectifs poursuivis, aujourd'hui bien connus, sont de rendre l'accès au marché locatif privé à des personnes en difficulté, et d'y favoriser leur maintien à long terme dans des logements non identifiables disséminés dans la ville, sans ghetto ni étiquette, et ce pour un loyer mieux adapté à leurs revenus.

En 1989, la Région wallonne accorde une subvention pour une expérience pilote à l'association naissante «Gestion Logement Namur». Celle-ci prend en gestion des logements pour lesquelles elle négocie un loyer modéré et offre à ses locataires des facilités pour la constitu-

tion de la garantie locative, en plus d'un éventuel accompagnement social.

Pour assurer ce suivi, GLN travaille en synergie avec les services sociaux namurois dans la philosophie initiale du projet : GLN se spécialise dans l'offre de logements et l'accompagnement social est organisé en partenariat avec les services sociaux membres de l'association. La méthodologie et la philosophie d'intervention sont bien réfléchies : l'accès à un logement renforcé par un accompagnement social permettant aux personnes de s'installer dans la durée, et de restaurer l'image des personnes en état de précarité auprès des propriétaires.

Au terme d'une première année de fonctionnement, l'association gère 17 logements et enregistre ...207 demandes. Ce déséquilibre ne cessera de se marquer. Les propriétaires satisfaits renouvellent leur mandat, et la progression du parc (composé essentiellement de petits logements) se poursuit. Les appartements de plus de deux chambres et les maisons manquent cruellement.

L'asbl sollicite des subsides permettant de rénover des immeubles insa-

lubres pour y créer du logement de transit à loyer très modéré. Ce qui permet de remettre en activité des habitations vouées à disparition, de préserver des structures suffisamment spacieuses pour des familles, et de loger des ménages en grande précarité. Mais la création et l'insertion de logements sur le marché locatif social nécessitent des compétences techniques et administratives ; au rôle de gestionnaire s'ajoute donc celui de promoteur.

En 1993, constatant les résultats encourageants obtenus à Namur, Mouscron et Charleroi, la Région wallonne élabore un décret instituant les AIS dans les villes de plus de 50.000 habitants. GLN reçoit l'agrément en tant qu'AIS et bénéficie d'un subside récurrent. Son parc immobilier est alors constitué de 91 logements et s'accroît au rythme de deux logements par mois.

### **Le secteur public a-t-il joué un rôle prépondérant dans la création de l'AIS de Namur ?**

A l'origine pas plus que les autres partenaires. Cependant il a contribué à son développement ultérieur. La ville décide de participer au financement de l'association et accorde une première subvention de 450.000 FB qui sera doublée en 1997. Des projets nouveaux trop longs à détailler vont naître d'une collaboration avec les services sociaux et avec le Resto du Cœur. GLN coopère aussi avec les maisons d'accueil et l'abri de nuit de Namur, en accordant la priorité aux personnes hébergées de manière temporaire par ces organismes, et en participant au projet de réinsertion des familles toujours hébergées afin d'harmoniser la transition.

La province intervient ensuite : en 1994 le BEP met à disposition de GLN le prêt sans intérêts qui permettra d'octroyer aux propriétaires un financement pour la rénovation, et depuis 1997, elle accorde aussi à titre incitatif une prime aux proprié-

taires qui confient leur logement à une AIS.

On le constate, GLN doit mettre en œuvre des dispositions prises à l'échelon local, provincial ou régional, qu'elles soient contraignantes (permis de location, certificat énergétique) ou incitatives (réduction du précompte immobilier, primes). L'aide administrative (devis, demandes de primes, organisation des travaux, sources de financement) est un rôle sous-estimé au départ par les fondateurs qui cherchaient à aider les locataires et n'imaginaient pas ...que les propriétaires sont parfois tout aussi démunis !

En 2001, la province associe GLN à l'élaboration du projet de création de nouvelles AIS afin de couvrir l'entièreté du territoire. Un premier réseau se constitue après la naissance de trois AIS pour un partage des bonnes pratiques et des informations. Ce noyau auquel se joint le Nord-Luxembourg préfigure déjà l'Union wallonne des AIS.

C'est en septembre 2004 que le secteur est réorganisé et que le Fonds du Logement (FLW) est chargé des missions de contrôle, coordination et conseil des AIS. En novembre 2005 a lieu la première réunion de la commission AIS au Forum ELIS (Ensemble pour le logement et l'intégration sociale), réseau qui regroupe les organismes à finalité sociale.

Avec l'aide du FLW, les AIS mènent une réflexion permanente visant à professionnaliser le secteur : identification des freins rencontrés sur le terrain, mise en place de nouveaux outils et stratégies. Les AIS sont encore des acteurs jeunes de la politique du logement en Région wallonne, mais leurs qualités et leur dynamisme sont enfin reconnus.

Une fédération, l'Union wallonne des AIS, est née en 2005. Elle a installé les AIS dans le secteur, en les inscrivant dans la commission pa-

ritaire dont elles dépendent, en faisant reconnaître ses représentants au Conseil Supérieur du Logement, en menant diverses réflexions sur les mesures d'aide au logement...

Ces différents lieux de concertation complémentaires permettront aux AIS de se développer en matière de gestion des logements et d'accompagnement social. Le métier ne cessant d'évoluer, il convient d'acquiescer de nouvelles compétences. Un défi que les AIS sont prêtes à relever... pour autant que les moyens mis à leur disposition soient à la hauteur des missions qui leur sont confiées.

### **Quel regard portez-vous aujourd'hui sur le résultat de vingt ans d'efforts ?**

Je dirais que le modèle de GLN n'est ni mieux, ni moins bien que celui développé par d'autres AIS. Ce modèle est adapté à notre environnement et à notre histoire. Notre AIS travaille sur un territoire homogène, une seule commune et un seul CPAS ; ce n'est pas le cas partout. Il faut préserver la diversité de formes et la capacité d'adaptation, la souplesse du modèle AIS. Un excès d'uniformisation du secteur contribuerait à perdre cette richesse.

Il faut comprendre que notre travail est avant tout centré sur les personnes. Il demande des moyens humains importants. Ceci a évidemment un coût, mais nous ne devons pas oublier les économies générées par la stabilisation des locataires (moins de frais d'expulsion, de logement en maison d'accueil, moins d'incidences négatives sur la vie des familles...), la création de logements sociaux supplémentaires sans frais de construction, et dont une part importante de l'entretien est à charge des propriétaires. Notre travail de gestion favorise la régularité de ces entretiens qui sont confiés à des entreprises, ce qui a un effet sur l'économie.

## Nicolas Bernard tord le cou à quelques clichés

L'AIS serait-elle un électron libre, inclassable ? Ce serait oublier que la structure faïtière du FLW, apparue en 2003, si elle n'exerce pas une autorité de tutelle au sens strict comme le fait la SWL sur les SLSP, a pour mission d'agréeer et contrôler les AIS.

Les AIS composeraient-elles un phénomène spécifiquement urbain ? Ce n'est bien sûr pas un hasard si elles sont nées en ville, où se concentre la pauvreté, mais les AIS ne s'y sont pas cantonnées. Leur progression est très marquée dans les zones rurales qui connaissent aussi des besoins prononcés en logements abordables.

Les montants des loyers des AIS seraient-ils plus élevés dans les communes riches ? Ce n'est pas le cas ; on observe que c'est dans le Brabant wallon que les loyers sont les plus bas, grâce à la subvention-loyer accordée par la province, et dans le Hainaut qu'ils sont les plus élevés.

S'agirait-il d'un outil purement régional, compte tenu des subsides régionaux ? N'oublions pas le rôle des provinces (par le biais de subventions) et du fédéral (qui accorde une réduction de l'IPP de 750 € pendant 9 ans).

L'AIS se verrait-elle écartelée entre deux rôles ? Au contraire, sa mission consiste à servir d'intermédiaire entre deux parties, autrement dit de courroie de transmission.

L'objectif ultime voudrait-il que l'AIS in fine se retire du jeu, comme dans le cas du bail glissant ? La pratique montre que le retrait de la relation de la part des AIS est rare, car les propriétaires tiennent aux services qu'elles apportent et réitèrent l'expérience.

## LES INQUIÉTUDES DU SECTEUR

Cet anniversaire fut l'occasion de donner la parole à plusieurs personnalités du milieu associatif et du milieu universitaire, alliés de GLN en particulier comme des AIS en général. Leur analyse et leurs remarques ont porté sur les points évoqués ci-après.

### Le nerf de la guerre

Les AIS gèrent actuellement 3.000 logements ; chaque année 250 logements s'ajoutent aux précédents. L'ambition gouvernementale de doubler ce rythme ne pourra se réaliser qu'à la condition de lever des freins et de mettre en place de nouveaux leviers. Les AIS souhaitent évidemment être entendues et associées à la réflexion proposée.

En matière de financement, de nombreux problèmes subsistent, ou découlent des modifications des formules précédentes. Par ailleurs, certaines fonctions ne sont pas suffisamment valorisées.

### La déclaration de politique régionale

Ce texte suscite inquiétudes et suggestions. Les AIS souhaitent s'inscrire au mieux dans les axes développés par cette note d'intention. Elles rappellent également que si le programme met l'accent sur l'accès au logement, il est primordial d'ajouter une dimension sociale à cette politique ; c'est une nécessité compte tenu du public, même s'il n'est pas homogène. Nicolas Bernard a également souligné cette nécessité d'un suivi qui dépasse le cadre du bail au sens strict (paiement du loyer, entretien) afin de stabiliser l'occupation du logement.

La DPR wallonne en matière de logement social fait craindre à terme une mise en concurrence avec les SLSP pour l'exercice d'un même métier. Les AIS souhaitent des mécanismes destinés à renforcer le secteur plutôt qu'à le diviser au détriment

des locataires et candidats locataires (comme des augmentations de loyer ou un bradage du service mis à leur disposition). A chacun son métier ; pourquoi ne pas réserver toute prise en gestion d'un bien privé aux AIS, sauf exception qui justifierait une collaboration avec la SLSP active sur le territoire ?

### Les futures normes de gestion

Le secteur souhaite participer à l'élaboration des normes de gestion afin qu'elles tiennent compte des différentes facettes de son activité, pour éviter qu'elles soient uniquement quantitatives. Les processus d'évaluation ainsi que d'éventuelles sanctions ou valorisations qui en découleraient devraient être négociés et annoncés préalablement à tous les acteurs ...

### Pour un marché locatif privé abordable et décent

Puisqu'une réforme de l'Etat se prépare qui comporterait la régionalisation de la loi sur les baux à loyer, les AIS souhaitent être associées aux réflexions, si des spécificités affectant les particularités de leur travail doivent apparaître dans le projet de texte. Il est important de mobiliser le patrimoine immobilier privé dans la politique du logement à prix raisonnable ; elles demandent le développement d'incitants en faveur des propriétaires privés qui confient leurs biens en gestion à une AIS, avec un statut fiscal particulier. Elles soutiennent également l'idée de développer une allocation-loyer spécifique aux locataires des AIS qui restent candidats à un logement social. Cette allocation couvrirait en tout ou en partie la différence entre le loyer effectivement payé à l'AIS par le locataire à revenus précaires ou modestes et le loyer qu'il paierait s'il occupait un logement social (20 % des revenus).

Les AIS aspirent à la reconnaissance en tant que partenaire privilégié de la gestion de logements privés dans la politique de mobilisation du

patrimoine inoccupé éventuellement réquisitionné par les communes. Elles voudraient être considérées, au même titre que les SLSP, comme acteurs prioritaires des programmes bisannuels d'ancrage communal. Des moyens devraient être également mobilisés pour des formations continuées et des équipes pluridisciplinaires. Si des moyens ne peuvent être dégagés pour chaque AIS, il est indispensable de créer une cellule technique destinée aux études de faisabilité des projets de réactivation des logements inoccupés.

Elles soutiennent également la proposition d'affecter des moyens aux communications spécifiques à destination des propriétaires en vue de faire connaître le dispositif des AIS. Il sera cependant nécessaire de répéter régulièrement l'exercice et d'associer les AIS à la préparation du contenu de cette information. Il faut couvrir l'entièreté du territoire wallon ...en consolidant les structures existantes. Le secteur souhaite faire valoir sa connaissance de terrain au sujet du seuil d'habitants requis pour constituer une AIS.

Le secteur se développe et s'est professionnalisé, créant de nouvelles attentes ; le métier s'est singulièrement complexifié. Il est indispensable de permettre aux OFS de mener une réflexion constante sur leur travail et de développer de nouveaux axes, en fournissant de réels moyens au FLW pour assumer cette tâche sans empiéter sur l'enveloppe budgétaire dédiée aux OFS. Des demandes donc pour de nouveaux moyens qui permettraient au FLW de mettre à disposition des AIS du personnel technique et social sur base des besoins et des attentes de terrain.

Le souhait est évident de rencontrer la volonté politique d'atteindre la prise en gestion de 500 logements par an d'ici la fin de la législature. Mission impossible sans la néces-

saire augmentation des moyens financiers mis à disposition des AIS. Pour rappel, elles proposent depuis 2 ans des mesures en la matière.

Elles constatent le bien fondé des mesures existantes mais réclament le développement de mesures spécifiques à l'attention des propriétaires privés qui investissent dans l'amélioration des performances énergétiques de leur logement confié à une AIS. Un fossé se creuse entre les logements de bonne qualité réservés aux personnes à revenus confortables et les logements de moins bonne qualité qui échoient aux locataires à revenus modestes ou précaires. Ces mesures pourraient en outre constituer un incitant important dans la négociation de prise en gestion d'un bien privé.

Il est donc à tout le moins indispensable de conserver et préserver les subventions et prêts qui ont été spécifiquement dédiés aux OFS pour la réhabilitation de logements inoccupés et leur réintroduction sur le marché locatif social.

## CONCLUSIONS

Les intervenants se sont entendus pour définir l'AIS comme un outil perfectible accusant certaines limites, et qui se trouve face à de nouveaux enjeux à affronter judicieusement. Sur le plan de l'offre, le parc des AIS est infime par rapport au parc global, raison pour laquelle il ne faut pas négliger le combat de l'encadrement des loyers, et il ne répond pas suffisamment à la demande. Ainsi il est urgent d'augmenter le nombre de multi-chambres dans les parcs public et social.

Il importe de développer prise en gestion et conventionnement. Des équipes pluridisciplinaires et des formations continuées seront bien utiles. De nouvelles AIS sont indispensables pour couvrir le territoire et consolider les structures existantes.

Les incitants aux propriétaires qui souhaitent confier leur bien en gestion sont à développer.

D'autres pistes ont été évoquées, au-delà du créneau à exploiter pour louer les étages situés au-dessus des commerces. Celle de l'habitat intergénérationnel représente aussi une alternative à développer via les AIS. Nicolas Bernard suggère sur ce point la création d'un label qui estampillerait certains habitats groupés pour permettre d'accorder le taux isolé aux bénéficiaires.

Nicolas Bernard a aussi rappelé les nouvelles formes juridiques de mise à disposition du bien comme la superficie, créneau intéressant à exploiter comme l'ont fait 3 AIS en Région bruxelloise (projet Living-Stones<sup>1</sup>).

Le professeur a encore évoqué le bel outil trop peu appliqué qu'est le bail de rénovation. Son insuccès vient sans doute d'un manque de confiance du propriétaire dans le locataire, et du locataire en lui-même. Or, par le biais de l'AIS, l'application de ce bail de rénovation serait plus aisée.

Sans oublier la perspective de la régionalisation du bail, qui pourrait offrir l'occasion d'introduire des modifications efficaces, dont un encadrement des loyers.

Le moment est en tout cas venu d'étudier les changements qui se profilent pour mieux s'orienter vers l'avenir, en consolidant des initiatives existantes, qui font leurs preuves et de préserver le modèle AIS, souple et efficace, bénéficie maintenant d'une reconnaissance institutionnelle.

(1) site : [www.livingstones.be](http://www.livingstones.be)

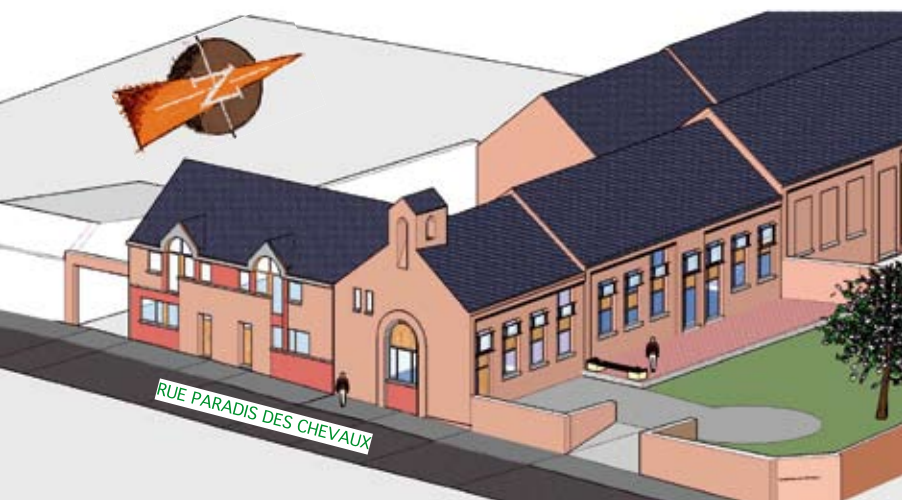
# Premiers logements passifs dans le giron de l'associatif ...

Associations

## L'INNOVATION SOCIALE DANS LE CHAMP DE L'INNOVATION DES TECHNIQUES CONSTRUCTIVES

Le vendredi 29 janvier ont été inaugurées, en présence de nombreuses personnalités du monde associatif et politique, deux maisons passives pour familles en précarité. Le chantier a commencé l'été 2009 ; la placette et les fondations des deux maisons passives sont terminées.

Les chevilles ouvrières sont deux associations « carolos », l'une issue de la formation par le travail, l'E.F.T. *Quelque Chose à Faire*<sup>1</sup> qui forme des stagiaires dans les métiers du bâtiment, l'autre, l'A.P.L. *Relogeas*<sup>2</sup>, est active dans l'accompagnement social par le biais du logement, et gère des logement de transit et d'insertion.



Architecture-bioconstruction Marie-Hélène Gilson

- (1) Asbl *Quelque chose à faire*  
rue de Monceau Fontaine 42/4  
6031 Monceau-sur-Sambre ;  
personne de contact :  
Bernard Spinoit, Directeur.
- (2) L'APL, Asbl RELOGEAS  
rue de Monceau-Fontaine 42/11  
6031 Monceau-Sur-Sambre ;  
personne de contact : Anne-  
Catherine Rizzo, coordinatrice.  
Relogeas dispose actuellement de  
15 logements d'insertion,  
de 2 logements de transit et  
de 8 logements à loyer modéré.
- (3) Voir les Echos n°1/2 de 2009,  
pp18-19.

Ensemble, elles ont défendu leur projet dénommé « **Un autre habitat, une chance pour rebondir** » et ont obtenu le soutien de la Loterie nationale pour construire 2 maisons passives à 3 chambres destinées à des familles sans abri, ainsi que pour aménager une salle communautaire polyvalente et un jardin semi-public. Ces deux logements passifs s'insèrent dans le cadre d'un projet plus vaste, un chantier de plus d'un million d'euros, résolument tourné vers le développement durable et la formation des stagiaires de l'EFT.

Ce chantier comprend la restructuration d'une ancienne école de

Gilly et vise le développement communautaire du quartier<sup>3</sup>. Les deux maisons passives auront également pour fonction d'ouvrir une cour intérieure en créant un ensemble plus homogène en fermant la rue...

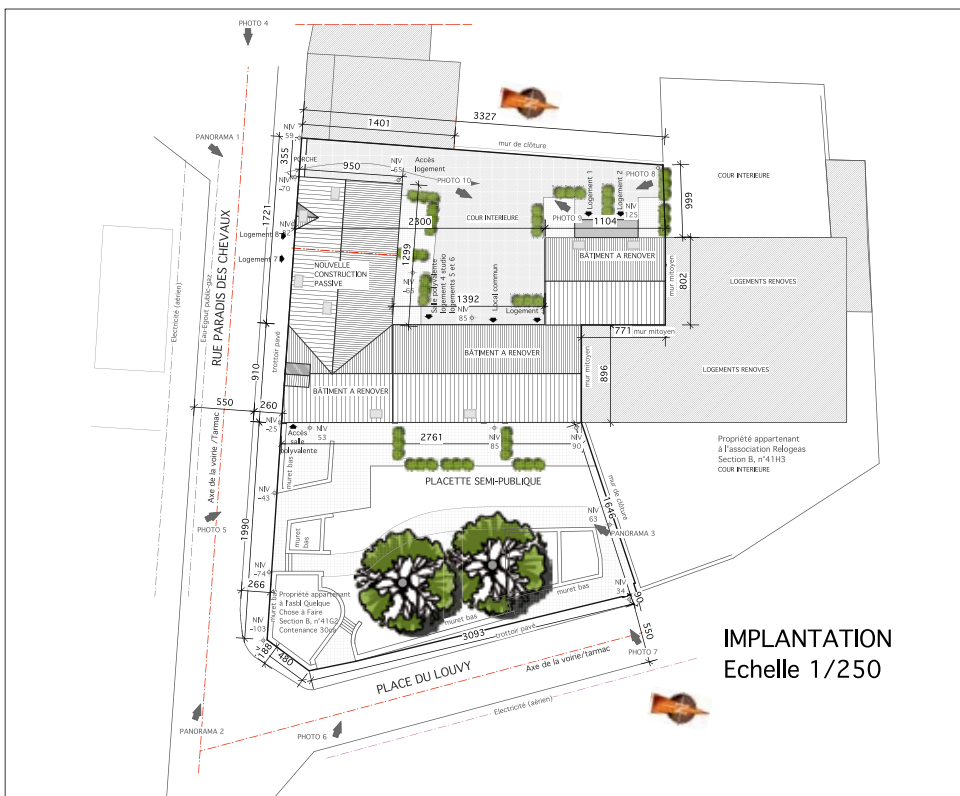
## LE PROJET

Dans les bâtiments de l'ancienne école, seront réalisés six logements à loyer modéré à deux ou trois chambres, ainsi qu'une salle communautaire au service des locataires. Cette salle sera également à disposition des gens du quartier ainsi que des occupants des 6 autres logements que l'asbl RELOGEAS gère déjà sur la même implantation. Comme ce fut déjà le cas dans le passé, une chapelle désaffectée pourra être à la fois lieu de rencontre et espace où développer des activités de proximité (école de devoirs, cours de danse, de cuisine, etc). A côté de l'école, a été acquis un espace « semi-public », une placette d'une quinzaine d'ares, largement utilisée par le quartier, et qui est déjà rénové – travail commencé début août 2009 et terminé en novembre 2009. Pour l'ensemble de la rénovation, l'objectif est d'atteindre une consommation énergétique pour le chauffage d'environ 60 kWh/m<sup>2</sup> par an, soit la moitié de celle des bâtiments nouveaux courants.

## LE FINANCEMENT

L'emprunt n'est pas envisageable comme unique source de financement : les loyers des futurs locataires seront d'environ 150 à 200 € par mois (max. 20 % des revenus des locataires), ce qui laisse peu de marge de manœuvre. D'autant que pour assurer le suivi social et l'entretien des bâtiments, Relogeas a bien besoin de ces faibles loyers !





**Architecture-bioconstruction** Marie-Hélène Gilson

Pour les deux logements passifs et l'espace public, Relogeas a perçu un don exceptionnel de 320.000 € dans le cadre des 75 ans de la Loterie nationale. Ce don couvre une très large partie des coûts. Pour la rénovation et la réalisation des six autres logements, une demande de financement partiel auprès du Fonds du Logement wallon a été introduite. Restent encore à trouver les moyens nécessaires pour la rénovation de la salle communautaire et tous les frais annexes.

### TROIS OBJECTIFS POUR UN PROJET

Trois objectifs ont soutenu la mise sur pied de ce projet :

**Un chantier est un outil indispensable** pour le travail d'insertion et pour la formation professionnelle. Pouvoir disposer, à côté des demandes des clients habituels, de chantiers importants que l'EFT gère pour elle-même est donc un avantage et une sécurité importants pour assurer l'accueil de stagiaires dans la durée.

**Un logement décent à un prix abordable.** C'est la demande de presque tous les stagiaires et des candidats qui interrogent Relogeas. Bon nombre vivent dans des conditions exécrables, pour un prix totalement injustifié. Ces conditions rendent leur parcours de formation souvent problématique. Comment espérer de leur part une attention soutenue en journée si le soir il ne reste que la rue ou le café ? Cette constatation incite davantage encore les 2 asbl à s'investir dans la création de logements. De plus, quelle motivation pour les stagiaires de travailler pour des logements qu'eux

ou leurs collègues pourront habiter quelques mois plus tard !

**L'éco-construction et l'isolation renforcée** sont encore des domaines qui demandent expérimentation et vitrine. Ce chantier sera pour les équipes un lieu pour parfaire leurs connaissances, tenter d'autres approches, expérimenter. Ce sera aussi un chantier à montrer. C'est pourquoi les opérateurs comptent tout au long de la réalisation du projet inviter la presse, le voisinage, les écoles ... afin de montrer par l'exemple ce que l'on peut faire dans une rénovation bien pensée, et envisager dès aujourd'hui comment construire autrement du logement pour les plus précarisés.

### POUR CONCLURE

L'éco-construction a sa place dans l'économie sociale. Les partenaires souhaitent non seulement créer du logement peu énergivore pour des familles dans le besoin, mais aussi donner l'occasion aux stagiaires peu qualifiés de se former en éco-construction. En outre, aujourd'hui, ne pas construire basse énergie ou passif n'a plus de sens... surtout lorsque le caractère « soutenable » d'un logement n'est pas seulement fonc-

tion du prix du loyer, mais de la demande en énergie du logement. Le caractère durable du logement est accentué par le choix de matériaux répondant aux critères de l'éco-construction : produits naturels renouvelables, de provenance locale, à l'énergie grise minimale<sup>4</sup> : bois, terre, cellulose de papier, chaux, ...

L'associatif est capable de montrer l'exemple : le chemin à suivre n'est pas uniquement inscrit dans les codes et règlements actuels... Évoluant lentement même s'ils changent régulièrement, ils sont encore trop ancrés dans les vieilles habitudes. Faire comme avant, c'est parfois se priver d'une lecture innovante du bâti d'aujourd'hui. Le rôle des pouvoirs publics est de soutenir les innovations sociales. En lien direct avec les personnes et ménages dans la plus grande difficulté sociale, l'associatif peut faire preuve d'efficacité et de créativité. Mais ce secteur a besoin de ressources... L'associatif est sans doute plus réactif que le logement public qui cumule les charges du passé, alors que le passif de l'associatif n'est jamais une dette à long terme pour les pouvoirs publics.

L'accompagnement social est primordial pour ce qui concerne la réussite de l'opération sur le long terme... Il ne s'agit pas de construire passif pour le principe, c'est la considération pour la personne en difficulté qui conduit à retenir le logement comme un moyen de la remettre debout, et « durablement »... C'est une manière de répondre concrètement au besoin criant de logements bon marché, de bonne qualité et peu énergivores à Charleroi pour les plus démunis.

**Anne-Catherine Rizzo**  
**Paul Emile Héryn**

(4) *Énergie grise : l'ensemble de l'énergie nécessaire pour extraire les matériaux composant le produit, les transformer, les assembler, les transporter et en fin de vie les recycler ou les détruire.*



Étranger

# France

## AUGMENTATION DU TAUX D'EFFORT RÉEL DES LOCATAIRES HLM<sup>1</sup>

En marge du Congrès des 15 au 17 septembre 2009, organisé à Toulouse, par l'Union sociale pour l'Habitat, il a été rappelé que « l'habitat social, par sa présence sur les territoires les plus en difficulté et par les actions innovantes d'accompagnement social que conduisent nombres d'organismes, est appelé à jouer un rôle d'amortisseur et de régulateur social de premier plan. »<sup>2</sup>

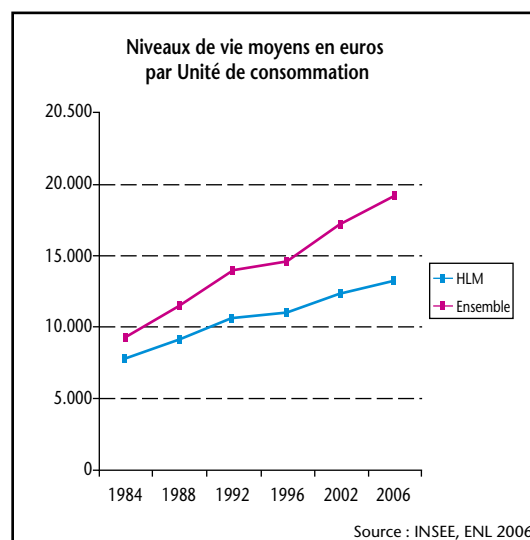
Le logement devient, de plus en plus, un outil de lutte contre l'exclusion<sup>3</sup>.

Il est vrai que la précarisation et la paupérisation des ménages, d'une part, les difficultés réelles à régler les quittances de loyer, d'autre part, ont modifié les missions traditionnelles des sociétés HLM.

### 1. EVOLUTION DU TAUX D'EFFORT DES MÉNAGES LOGÉS EN HLM

#### 1.1. Evolution du pouvoir d'achat des ménages logés en HLM

Les revenus moyens des ménages logés en HLM augmentent moins vite que les revenus de la population française.



#### 1.2. Evolution des ressources des ménages logés en HLM

Si l'on examine les ressources des ménages logés en HLM, 74 % ont des ressources inférieures au revenu médian des ménages français (1.380 € de revenus nets mensuels disponibles par unité de consommation). Si l'on étudie le quart le plus pauvre de la population (moins de 930 € par UC), ils sont 44 % dans le parc HLM en 2006, alors qu'ils n'étaient que 13 % en 1973. Ce sont les ménages aux revenus les plus faibles qui ont augmenté très fortement dans le parc HLM. La mise en place du nouveau Supplément de Loyer de Solidarité<sup>4</sup> à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2009 risque fort d'accroître rapidement ces tendances lourdes, qui vont à l'encontre de la mixité sociales des ensembles HLM.

(1) Rapport du Conseil social, « L'aggravation du taux d'effort réel des locataires HLM », 17<sup>ème</sup> congrès Toulouse 09, Union sociale pour l'habitat.  
(2) G. SALMONA, « L'habitat social, amortisseur et régulateur social de premier plan », *Habitat et Société*, 2009, n°55, pp.16 et ss.  
(3) Voy. notamment X. DESJARDINS, « Le logement social au temps du néolibéralisme », *Métropoles*, 2008, n°4, pp.26 et ss.  
(4) **REPÈRE** : en cours de bail, les ressources du ménage occupant peuvent augmenter ou les charges de famille diminuer. Les revenus peuvent ainsi dépasser le plafond de ressources à respecter pour l'attribution d'un logement social. En cas de dépassement d'au moins 20% de ce plafond, le bailleur social (un organisme HLM, notamment) a l'obligation de réclamer une somme supplémentaire : c'est ce qu'on appelle le SLS. Ce supplément s'ajoute chaque mois au loyer principal et aux charges locatives. Le loyer (hors charges) et le SLS cumulés ne peuvent excéder 25% des ressources de l'ensemble des personnes vivant dans votre foyer

### 1.3. Coût du logement et dépenses contraintes

Un ménage dépensait 7.890 € par an pour se loger en 2002. En 2007, la dépense moyenne s'élève à 9.700 €.

Si les locataires HLM ont été « relativement épargnés », l'évolution de la dépense moyenne pour se loger a été, entre 2002 et 2007, nettement supérieure à l'indice des prix à la consommation sur la même période. Quant au parc locatif privé, il est devenu inaccessible à de très nombreux ménages.

Une personne sur deux vit en France avec des ressources inférieures à 1.500 € par mois par unité de consommation. En HLM, 74 % des ménages logés ont des revenus inférieurs à ce seuil. En moyenne, les dépenses contraintes (logement, eau, gaz, électricité, frais d'assurance, téléphone...) pour ceux que les statisticiens appellent les « classes moyennes inférieures » représentent 38 % des revenus (alors qu'elles représentaient 21 % en 1980). Ce pourcentage atteint 48 % pour les ménages pauvres (24 % en 1980). Au début des années 1960, les dépenses « contraintes » représentaient seulement 13 % du budget des ménages.

### 1.4. Evolution des loyers HLM

Si les loyers HLM ont augmenté moins vite que les loyers du secteur privé, la hausse est très supérieure à l'indice des prix à la consommation, mais également à l'augmentation des loyers pris en compte par les aides personnelles au logement.

Depuis 2002, les loyers du secteur HLM ont augmenté de 15,8 % (notamment à cause des conséquences sur les loyers des effets de la réhabilitation d'une partie du parc HLM) alors que l'indice des prix a progressé de 12,5 %.

## 1.5. Évolution des aides personnelles au logement (APL)

### A – Revenus d'exclusion de l'APL

Les APL<sup>5</sup> s'adressent à des ménages de plus en plus modestes : en 1977, un ménage avec deux personnes à charge bénéficiait de l'APL jusqu'à quatre fois le SMIC. Aujourd'hui, pour ce même ménage, le seuil d'exclusion de l'APL est inférieur à deux SMIC. Pour une personne seule, il est passé de 2,4 SMIC à 1,07 SMIC. 71 % des bénéficiaires d'une aide à la personne ont un revenu inférieur au SMIC et 1 % des revenus supérieurs à deux SMIC.

On peut constater que la baisse des revenus d'exclusion de l'APL s'est poursuivie entre 2000 et 2007. Les revenus d'exclusion des aides personnelles sont très bas. Dans les zones<sup>6</sup> de marché tendu, compte tenu du montant des loyers pratiqués dans le parc privé, il est impossible pour certains ménages de trouver à se loger ailleurs que dans le parc social.

### Montant du revenu d'exclusion des aides personnelles en salaire mensuel

CATEGORIE DE MENAGE	Zone 1	Zone 2	Zone 3
Une personne seule	1.170	1.090	1.060
Couple sans personne à charge	1.410	1.330	1.290
Isolé ou couple avec une personne à charge	1.790	1.690	1.640
Isolé ou couple avec deux personnes à charge	2.120	2.010	1.940
Isolé ou couple avec trois personnes à charge	2.580	2.460	2.380
Isolé ou couple avec quatre personnes à charge	3.000	2.840	2.750
Isolé ou couple avec cinq personnes à charge	3.330	3.170	3.060

Source : Direction des Etudes économiques et financières de l'Union sociale pour l'Habitat

Cela signifie qu'un célibataire, en zone 2, et dont les revenus mensuels sont égaux ou supérieurs à 1.090 € par mois, ne perçoit aucune aide pour se loger. Pour un couple avec un enfant, ce seuil est de 1.690 €.

### B – Loyers pris en compte par les aides au logement

La Cour des Comptes a consacré une partie importante de son rapport public annuel de 2007 à la question des aides personnelles au logement. Elle a conclu que l'efficacité sociale des aides s'était dégradée au cours des dernières années, en raison d'une insuffisante revalorisation des loyers plafonds et du « forfait charges » des différentes aides. Cela crée un décalage conséquent entre la progression des loyers et celle des aides.

De plus, le découpage du territoire français en trois zones de loyers plafonds ne permet pas de prendre en compte la diversité et l'hétérogénéité des loyers.

- (5) **REPÈRE** : il existe deux grands types d'aide personnelle au logement : l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement (AL) qui se subdivise elle-même en une AL familiale (ALF) et une AL sociale (ALS). L'APL s'applique, quelles que soient les caractéristiques familiales ou d'âge des occupants, à un parc de logements déterminé, comprenant : en accession, les logements financés en prêt aidé par l'État (PAP) ou en prêt conventionné (PC), dont les prêts à l'accession sociale (PAS) ; en secteur locatif, les logements ordinaires et les logements-foyers ayant fait l'objet d'une convention entre l'État et le bailleur. L'ALF est essentiellement attribuée aux ménages ayant des personnes à charge (enfants, personnes âgées) qui n'habitent pas un parc de logements ouvrant droit à l'APL ; l'ALS est attribuée aux ménages qui n'ont droit ni à l'APL, ni à l'ALF. Les deux types d'aides sont, contrairement aux « aides à la pierre », fortement modulés selon le revenu et selon la taille de la famille. Ces aides sont attribuées sous condition de ressources et calculées en fonction de barèmes.
- (6) **REPÈRE** : définition des zones : **zone 1** : Paris, zones urbaines et villes nouvelles d'Ile-de-France ; **zone 2** : reste de la région Ile-de-France, villes de plus de 100.000 habitants, villes nouvelles hors de la région Ile-de-France, îles non reliées aux continents ; **zone 3** : reste du territoire (sauf les départements d'outre-mer).

Enfin, les loyers plafonds ont été faiblement revalorisés, alors même que les loyers réels progressaient rapidement. L'écart cumulé de 1991 à 2004 entre loyer-plafond et indice des loyers de l'INSEE s'élève, selon la Cour des Comptes, à plus de 23 %.

Les loyers plafonds, comme le montre le tableau ci-après, sont en décalage important avec le niveau des loyers pratiqués, notamment dans les zones de marché tendu. La Fondation Abbé Pierre estime qu'il faudrait revaloriser les aides personnelles de 12,5 % pour rattraper le retard accumulé.

Par exemple, en zone 1, le loyer moyen à la relocation dans le parc locatif privé est de 20,2 €/mois/m<sup>2</sup> (mais nettement plus pour les petits logements). Le loyer plafond de l'APL est pour une personne seule de 278 €. Il permettrait théoriquement de payer un logement de 13 m<sup>2</sup>. Or pour une chambre de 8 à 10 m<sup>2</sup> à Paris, il faut compter 350 € à 450 € par mois. En province, le loyer moyen à la relocation dans le parc locatif privé est de 9,3 €. Pour un couple avec un enfant, le loyer plafond de l'APL est de 308 €. Il permettrait théoriquement de payer un logement de 33 m<sup>2</sup>.

Sur l'ensemble du parc locatif, la part des allocataires des aides au logement, dont le loyer réel excède le loyer plafond, est passée de 58 % en 2001 à 72 % en 2007. Dans le parc locatif social, selon la Commission des prestations légales et de la législation de la CNAF, près de 45 % des ménages bénéficiaires de l'APL ont des loyers supérieurs aux loyers plafonds pris en compte pour le calcul de l'aide, à la fois à cause d'actuali-

sations successives insuffisantes, mais également à cause de la distorsion entre la typologie du parc et les caractéristiques des ménages logés.

Par exemple, les studios et deux pièces représentent 23 % des logements HLM alors que près de la moitié des ménages bénéficiaires de l'APL sont des personnes seules. Les ménages les plus pénalisés sont les ménages d'une personne ou les couples sans enfant.

**C – Mesures d'accompagnement dites « techniques » de révision des barèmes**  
Enfin, les nombreuses « mesures d'accompagnement » décidées lors des révisions annuelles, de natures très diverses, se sont le plus souvent traduites soit par une diminution des aides versées, soit par l'exclusion d'un nombre important de bénéficiaires.

### 1.6. Evolution des charges locatives

En prix, de 2001 à 2007, selon les comptes du logement 2007, les dépenses de charges ont augmenté de près de 19 %, alors que sur la même période les prix à la consommation ont progressé de 12,3 % et le forfait charges de 2,82 %.

L'évolution du coût des charges est étroitement liée à l'évolution du coût de l'énergie. Le chauffage et l'eau chaude sanitaire représentent 41 % des charges ; la surveillance et l'entretien des immeubles et des abords 23 % ; et l'eau 21 %. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères, qui représentait 3 % en 1992, est en 2006 de 7 %.

### 1.7. Taux d'effort des ménages logés en HLM

Le taux d'effort net moyen des ménages dans le parc locatif social n'a cessé d'augmenter depuis 1984. Il a plus que doublé depuis cette date. Ce taux d'effort intègre les aides à la personne, mais il est calculé hors charges, ou pour les bénéficiaires des aides à la personne, comme si le forfait de charges couvrait l'intégralité des charges locatives, ce qui, nous l'avons vu est loin d'être le cas.

Année	1984	1988	1992	1996	2002	2006
Taux d'effort net moyen	8 %	9 %	11 %	12 %	14 %	16,5 %

Source : ENL

Sans prendre en compte non seulement les charges liées au logement mais aussi l'ensemble des dépenses contraintes, le taux d'effort, tel que nous est présenté, ne veut pas dire grand-chose. Or c'est cet indicateur qui systématiquement minimise l'effort des locataires HLM pour se loger. Le taux d'effort ne tient pas compte de la composition familiale et il serait beaucoup plus rigoureux de raisonner, soit en charges réelles, soit en reste à vivre par unité de consommation.

## 2. LES DIFFICULTÉS DES MÉNAGES À PAYER LEURS QUITTANCES

### 2.1. Les impayés de loyer

En 2002, 18,5 %, soit 712.000 locataires du parc locatif social, avaient connu un incident de paiement au cours des 24 derniers mois. En 2006, ils sont 900.000, soit 20 % des locataires HLM. Dans le parc privé, leur augmentation est encore plus significative : ils passent de 10,6 % à 15 %.

## Incidents de paiement au cours des 24 derniers mois

	Locataires parc social				Locataires parc privé			
	Effectifs 2002	% du parc total	Effectifs 2006	% du parc total	Effectifs 2002	% du parc total	Effectifs 2006	% du parc total
Total impayés	712.000	18,5 %	900.000	20 %	585.496	10,6 %	820.000	15 %
Ensemble locataires	3.832.000	100 %	4.490.000	100 %	5.474.027	100 %	5.370.000	100 %

Source : INSEE enquêtes logement 2002-2006

Si 1.372.000 ménages avouaient, en 2002, avoir du mal à s'acquitter de leur loyer, ils étaient 1.789.000 en 2006, soit une augmentation de plus de 30 % entre les deux enquêtes.

En 2002, le nombre de locataires en impayés de plus de deux mois au moment de l'enquête dans le parc locatif social était de 178.000, soit près de 5 % des locataires. Ce chiffre était pour le parc locatif privé, en 2002, de 97.000, soit 1,8 % des locataires. Malheureusement le questionnaire sur les situations d'impayés à la date d'enquête a été modifié. La question sur les impayés de plus de 2 mois a été supprimée dans l'enquête 2006. La comparaison de l'ensemble des impayés à l'enquête 2006 n'est donc plus possible.

En 2006, à la question posée : « êtes-vous en impayés au moment de l'enquête ? », on compte 280.000 ménages en impayés dans le parc HLM. Le taux des locataires en impayés est de 6,3 % en HLM et de 3,4 % dans le parc privé.

### 2.2. Les impayés de charges

Selon une enquête de la DREES<sup>7</sup> sur les Fonds de Solidarité Logement, depuis 2005, une aide aux « fluides » peut être accordée aux ménages en difficulté. En 2006, 320.000 ménages ont bénéficié d'une aide au paiement de l'énergie, de l'eau ou du téléphone, pour un montant de 76 millions d'euros (contre 300.000 ménages aidés en 2005). 83 % des ménages aidés l'ont été pour des charges d'énergie, 16 % pour des charges d'eau, et 1 % pour le téléphone.

## La colocation à Paris : une formule très prisée dans un univers non réglementé

La colocation séduit beaucoup de jeunes, comme le montre une récente enquête du site Appartager.com : 52 % des colocataires ont de 18 à 24 ans et 32 % de 25 à 34 ans. C'est l'Île-de-France, où le marché immobilier est tendu, qui compte le plus grand nombre de colocataires, à en juger par les caisses d'allocations familiales. En 2007, les bénéficiaires d'une aide au logement étaient 7 % à cohabiter dans la capitale, contre 3,4 % sur l'ensemble du territoire.

Une étude menée par l'Association départementale d'information sur le logement (ADIL 75) constate que la formule la plus avantageuse pour les colocataires consiste à signer chacun de son côté un bail leur donnant droit à une partie du logement (telle chambre par exemple) et à l'occupation commune des autres pièces. Elle suscite très peu de litiges. Pourtant, les propriétaires ne l'utilisent guère, car elle les oblige à signer un nouveau bail à chaque changement de locataire.

Les propriétaires préfèrent imposer la formule du bail unique cosigné par tous les locataires ; si l'un d'eux s'en va, les autres assurent sa quote-part. Ce bail est presque toujours assorti d'une clause de solidarité qui impose au partant de continuer à payer les loyers jusqu'à l'expiration du bail. Un véritable piège ! L'ADIL assure que les locataires ayant donné leur congé et trouvé un remplaçant ont été sollicités par le propriétaire pour payer les loyers du remplaçant.

Les parents qui se sont portés caution pour leur enfant peuvent avoir aussi une mauvaise surprise s'ils n'ont pas limité leur garantie à sa personne : après le départ de celui-ci, le propriétaire peut leur demander de payer les loyers ou les charges imputables à un locataire défaillant. La solution consiste alors à attaquer en justice ce débiteur, en espérant qu'il soit solvable et moyennant de nouveaux frais.

L'ADIL propose donc de remplacer la clause de solidarité par l'obligation, pour les locataires, de souscrire une assurance contre les impayés de loyer au profit du propriétaire.

L'ADIL conseille surtout aux locataires de désigner un mandataire, chargé de payer le loyer pour le compte de tous et de faire respecter les règles de la vie en communauté : les heures de visites ou des repas, la répartition des tâches ménagères et même le planning de l'usage de la salle de bains.

Sources : *Le Monde*, 21 octobre 2009 ; ADIL75, *La colocation à Paris : une formule très prisée dans un univers non réglementé*, octobre 2009 ; ANIL Habitat actualité, *Logement des jeunes. Colocation et régimes de location adaptée*, août 2009.

(7) Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville).

### 2.3. Les expulsions locatives

En 2007, sur 105.917 décisions de justice prononçant une expulsion, les préfets ont autorisé 28.021 expulsions de logements avec le concours de la force publique, soit une hausse de 5,58 % par rapport à l'année précédente (26.539). Mais 11.322 expulsions ont été effectivement réalisées, les autres dossiers ayant fait l'objet entre temps de départs « à l'amiable » ou de relogements, a précisé le ministère de l'Intérieur. Au cours de la même période 2007, 43.227 demandes d'expulsions avec le concours de la force publique avaient été adressées aux préfets, contre 40.782 en 2006, en augmentation de 5,99 %.

Alors que l'indemnisation par l'État pour refus du concours de la force publique était en hausse permanente entre 1992 et 2005, pour atteindre à cette date le chiffre record de 78 millions d'euros, on assiste à une réduction de plus de la moitié de cette somme en 2006, et cette baisse est accentuée en 2007 pour redescendre à un niveau inférieur à 1992.

Deux raisons expliquent cette baisse brutale :

- L'État accorde davantage le concours de la force publique (65 % d'accords du concours en 2007, contre 45 %, en 2004). Depuis 2000, le nombre d'interventions de la force publique a pratiquement doublé, passant de 5.936 à 11.322).
- L'État ne paie pas ce qu'il doit aux bailleurs HLM. Fin 2007, la dette de l'État vis-à-vis des organismes HLM pour refus du concours de la force publique s'élève à près de 40 millions d'euros.

### 2.4. La situation d'endettement des ménages locataires HLM

Le nombre de ménages surendettés est assez stable depuis quelques années, mais en hausse en 2008. Il a augmenté très fortement par rapport aux années 90. Les dossiers de 55.000 à 71.000 ménages ont été jugés recevables entre 1990 et 1996 par les commissions de surendettement.

### La mobilité résidentielle progresse dans le parc locatif privé et diminue dans le parc social

Près de 8 % des logements ont changé d'occupants entre 2005 et 2007. Ce taux varie de 3,5 % chez les propriétaires occupants à 18 % au sein du parc locatif privé. L'âge est le déterminant principal de la mobilité résidentielle quel que soit le statut d'occupation du logement. Les autres facteurs explicatifs tiennent à la fois aux caractéristiques du ménage (revenu, configuration familiale) mais aussi du logement (taille, nombre de pièces et type).

Les ménages qui arrivent dans un logement ont souvent des profils proches des précédents occupants, surtout parmi les revenus les plus élevés et les plus modestes. En revanche, aux propriétaires occupants pauvres qui quittent leur logement d'une part, et aux locataires aisés du parc social d'autre part, succèdent des ménages aux profils plus diversifiés.

*Le point sur, Commissariat général au développement durable, n°27, octobre 2009*

Depuis 2004 leur nombre dépasse 150.000. L'augmentation régulière du nombre de ménages en procédure de rétablissement personnel, créée en 2003, indique également une augmentation des difficultés rencontrées par certains ménages. De 10,6 % des dossiers recevables par les Commissions de surendettement en 2004, on arrive au pourcentage de 21 % en 2008. Soit une augmentation de près de 114 % en cinq ans.

Les locataires HLM recourent le plus souvent à des formes d'endettement à court terme. Ils représentent toutefois près de 23 % des ménages endettés pour des crédits de trésorerie qui sont alors, dans 41 % des cas, utilisés pour financer des dépenses de consommation courante ou des factures exceptionnelles. Plus du tiers des locataires HLM, 34,5 %, ont un découvert bancaire, alors que cette proportion tombe à un quart pour l'ensemble des ménages et 19 % pour les propriétaires.

La situation financière des locataires HLM endettés est jugée difficile par les ménages eux-mêmes puisqu'ils sont 26 % à juger leur charge de remboursement trop ou beaucoup trop élevée contre seulement 18 % des autres locataires ou 11 % des propriétaires. De la même façon, 23 % des locataires HLM estiment leur budget difficile (contre 17 % des autres locataires ou 7 % des propriétaires). Les locataires HLM sont surreprésentés au sein des ménages endettés dont la situation est fragile. Ainsi, en 2006, 29 % des ménages fragiles sont locataires HLM.

### 2.5. Les aides aux ménages pour payer leur loyer

**Le Fonds de Solidarité Logement\***  
Selon l'enquête de la DREES, 580.000 ménages ont bénéficié d'une aide des FSL en 2006. 226 millions d'euros d'aides ont été versés. Les FSL jouent donc un rôle majeur pour l'accès au logement, le maintien, l'aide aux fluides ou le financement de l'accompagnement social.

En 2006, les aides au maintien ont bénéficié à 68.000 ménages pour un montant de 65 millions d'euros (contre 76.000 ménages aidés et 68,7 millions d'euros en 2000). Le montant moyen par ménage des aides au maintien est de 946 d'euros. Les aides au maintien ont été sensiblement ciblées à la baisse.

Le problème des plafonds d'accès aux aides pour des ménages modestes en difficulté ou endettés se pose. Pour ces ménages très modestes dont les revenus sont légèrement supérieurs aux revenus pris en compte pour bénéficier d'une aide au logement (1.170 euros par mois pour une personne seule en région parisienne), il n'existe, la plupart du temps, aucun dispositif de secours.

### Le loca-pass<sup>9</sup>

Le loca-pass est très régulièrement utilisé par les organismes de HLM. La garantie de loyer et charges du loca-pass est qualitativement nettement supérieure à celle des FSL. Elle garantit les loyers et charges en cas d'impayés et quel que soit le motif d'impayé pendant 18 mois sur 36. La garantie est accordée dans les huit jours. Les enjeux, pour le logement social, sont importants : aujourd'hui, 180.000 aides du loca-pass bénéficient chaque année aux locataires du parc HLM (soit près de 150.000 locataires concernés ; soit plus d'un tiers des entrants). La mise en jeu de la garantie de loyer, c'est-à-dire ce qui a été versé aux organismes HLM lors d'impayés, est estimée pour le parc HLM entre 30 et 50 millions d'euros par an.

Le nombre de garanties octroyées par le loca-pass en 2007 a été de 305.500 (en augmentation très nette par rapport à 2006, soit +22,7 %). Le nombre de ménages garantis en 2008 est sensiblement le même. Par contre le nombre de mises en jeu en 2008 s'élève à 43.300, soit une hausse de 18,7 % par rapport à 2007.

La loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion a supprimé la possibilité d'une caution solidaire d'une personne physique pour l'accès au logement social (mis à part pour les étudiants non boursiers). Le dispositif loca-pass est devenu un filet de sécurité essentiel pour de très nombreux ménages.

### 2.6. L'accès au logement

Les loyers du secteur locatif privé sont aujourd'hui inaccessibles aux ménages modestes. Pour les nouveaux ménages, les loyers pratiqués à la relocation donnent une idée de l'écart avec les loyers du parc HLM.

- (8) **REPÈRE** : le fonds de solidarité pour le logement (FSL) accorde des aides financières aux personnes et aux familles en difficulté pour leur permettre d'accéder à un logement ou de s'y maintenir. Chaque département détermine, dans un règlement intérieur, les conditions d'octroi des aides ainsi que les modalités de fonctionnement du fonds. Les aides du FSL sont applicables dans tous les secteurs locatifs (parc public ou privé), quel que soit le statut d'occupation des personnes concernées (locataire, sous-locataire, résident d'un hôtel meublé, d'un logement-foyer ou d'une résidence sociale. Elles sont réservées exclusivement aux personnes et aux familles sans logement, menacées d'expulsion sans logement, ou hébergées ou logées temporairement dans des habitations insalubres. Les aides accordées par le FSL sont attribuées pour favoriser l'accès à un logement locatif et le maintien dans un logement locatif. Elles prennent notamment la forme d'un cautionnement garantissant au bailleur le paiement des loyers et les charges, d'un prêt sans intérêt ou d'une subvention en vue de financer les dépenses liées à l'entrée dans les lieux (frais d'installation, d'équipements, d'un prêt sans intérêt ou d'une subvention en vue du règlement des dettes locatives ou de factures impayées d'énergie, d'eau et de téléphone dont le règlement conditionne l'accès à un nouveau logement. Elles peuvent prendre la forme d'un prêt ou d'une subvention en vue du règlement des dettes de loyers, de charges locatives, et en vue du règlement des dettes des frais de procédure supportés par la personne ou la famille pour se maintenir dans le logement locatif. En règle générale, leur attribution est subordonnée à la mise en place d'un plan d'apurement et d'un accompagnement social.
- (9) **REPÈRE** : le loca-pass est destiné à faciliter l'accès des jeunes ou leur maintien dans un logement locatif. Il concerne les salariés des entreprises du secteur assujéti au « 1 % logement », les jeunes de moins de 30 ans en situation ou en recherche d'activité dans le secteur marchand, les étudiants boursiers et les saisonniers du secteur touristique. Il s'agit d'un dispositif à système ouvert dès lors que les conditions à remplir sont observées par les bénéficiaires. Ces aides, octroyées par les organismes collecteurs du « 1% logement (participation des employeurs à l'effort de construction) », peuvent prendre deux formes : une avance finançant le dépôt de garantie lors de l'entrée dans les lieux du locataire ; avance sous la forme d'un prêt sans intérêt et remboursable sur une durée maximale de 36 mois ; une garantie assurant au bailleur le paiement des loyers et des charges locatives. Cette garantie couvre jusqu'à 18 mois de loyers et de charges, et prend la forme d'un engagement de caution de l'organisme collecteur, annexé au bail. L'octroi de la garantie et/ou de l'avance loca-pass est automatique dès lors que le demandeur remplit les conditions ; il lui suffit de s'adresser à l'organisme collecteur le plus proche de son domicile ; à défaut de réponse dans le délai de 8 jours, l'aide est considérée comme accordée.



[movitcity.blog.lemonde.fr/2006/11/](http://movitcity.blog.lemonde.fr/2006/11/)

Car, pour l'accès au logement, il ne s'agit pas de prendre en compte les loyers existants mais bien ceux qui sont proposés à la relocation.

Dans le parc HLM, comme le détaille dans son 14<sup>ème</sup> rapport, le Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées, le loyer d'un deux pièces peut varier selon la date de construction et le mode de financement des logements de 201 € à 497 €, et pour un quatre pièces de 274 € à 697 €. Quant aux charges, elles varient de 41 € à 201 € pour un deux pièces, et de 57 € à 289 € pour un quatre pièces. Ces écarts très importants limitent l'accueil de ménages à très faibles ressources dans le parc HLM et peuvent faire varier considérablement le taux d'effort des locataires.

### 2.7. L'effet supplément de loyer de solidarité

La mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2009 d'un nouveau barème de supplément de loyer de solidarité (SLS) a été très contestée. Ce barème augmente considérablement le taux d'effort de ménages pourtant modestes. De plus, il est conjugué à la baisse des plafonds de ressources de 10 % imposée par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Ce barème pénalise des ménages qui n'étaient pas assujettis en 2008 au supplément de loyer de solidarité, sans que leurs ressources aient été modifiées. Le SLS se calcule en combinant trois critères : la surface habitable du logement, un coefficient de dépassement du plafond de ressources en fonction de la composition familiale et la localisation de l'immeuble.



Dans certains cas, le loyer majoré par le surloyer est nettement plus élevé que dans le parc locatif privé.

## LES GRANDS ÉLÉMENTS DU CONSTAT

On constate une augmentation sensible des difficultés des ménages pour l'accès et le maintien au logement y compris dans le parc locatif social. L'augmentation de la quitte, la baisse du caractère solvabilisateur de l'aide à la personne et son recentrage sur des ménages très modestes ont fragilisé une partie importante des ménages.

De plus, tous les chiffres et les différentes enquêtes cités dans ce document sont antérieurs à la crise. Ce n'est donc pas une analyse conjoncturelle des conséquences de celle-ci.

Enfin, la part des revenus consacrés à se loger n'a jamais été aussi importante dans le budget des ménages (25,4 %). Le recentrage des politiques du logement vers les seuls ménages défavorisés risque d'entraîner vers la précarité des ménages pourtant très modestes.

Les écarts entre les loyers du secteur privé et ceux du logement social se sont encore creusés, créant un vide dans la chaîne du logement. Dans les zones de marché tendu, il est devenu pratiquement impossible à des familles modestes d'accéder au logement locatif privé. La seule solution reste alors le parc locatif social, dont le volume actuel n'est à l'évidence pas suffisant pour les accueillir.

## Les habitants des quartiers sensibles s'appauvrissent

Plus de cinq ans après la « loi de rénovation urbaine », destinée à réduire les inégalités en banlieue, la pauvreté et le chômage persistent dans les zones urbaines sensibles (ZUS), les 751 quartiers les plus difficiles en France. C'est le bilan sombre, quoique nuancé, dressé par le rapport annuel de l'Observatoire national des zones urbaines sensibles (Onzus), publié lundi. « L'emploi et la pauvreté sont au cœur des difficultés que rencontrent les habitants des quartiers » défavorisés, reconnaît Fadela Amara, secrétaire d'Etat chargée de la politique de la Ville.

Les indices concernant la pauvreté sont les plus révélateurs. Selon le rapport, un tiers des habitants de ZUS vit en dessous du seuil de pauvreté, avec moins de 908 euros par mois. Un chiffre en augmentation : en 2006, ils étaient 30,5 % habitants à vivre en dessous du seuil de pauvreté, ils sont 33,1 % actuellement. A titre de comparaison, dans le reste du territoire, 12 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté. Cette proportion atteint des records lorsqu'il s'agit des mineurs habitants en banlieue : près d'un sur deux, soit 44,3 %, est concerné.

Les difficultés d'accès à l'emploi sont également considérables. Le taux de chômage en ZUS a certes baissé de 2 %, passant de 17,2 % en 2003 à 16,9 % en 2008. Mais le nombre de sans emplois reste néanmoins très supérieur à celui observé dans les autres quartiers des mêmes agglomérations, qui est de 7,7 %. Surtout, le taux de chômage a diminué moins vite dans les ZUS que dans les centres-villes, souligne l'Onzus.

Les jeunes des quartiers sont plus touchés par le chômage que les autres, note le rapport. « Un jeune des quartiers sensibles sur quatre est au chômage ou en inactivité, contre un jeune sur huit dans les autres quartiers des mêmes agglomérations ». L'emploi stable, un CDI ou CDD de plus d'un an est 1,7 fois moins accessible à ces jeunes qu'aux autres, et cette inégalité dépasse la qualification des candidats, note l'Onzus qui montre du doigt l'enclavement, l'absence de réseau personnel et « d'autres discriminations ».

A noter que les garçons prennent de plein fouet les problèmes d'emploi, comme le montre l'écart considérable entre le taux de chômage des jeunes hommes (41,7 %) et celui des jeunes femmes (29,6 %).

Les 751 quartiers de ZUS, qui représentent près de 5 millions de Français, avaient été retenus par les pouvoirs publics pour être la cible de la politique de la Ville et notamment de la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine du 1er août 2003. Elle ambitionnait de « réduire d'au moins un tiers le nombre de chômeurs dans les ZUS sur une période de cinq ans, et de rapprocher le taux de chômage de l'ensemble des ZUS de celui de leur agglomération de référence », rappelle l'Onzus, qui souligne que l'objectif n'a pas été atteint.

Source : Observatoire national des zones urbaines sensibles, Rapport 2009

## PLAIDOYER POUR UN PLAN DE LOCATION SOUTENABLE



Photo : G. Rulens © SPW

**E**n Italie comme ailleurs, il serait faux de croire que les difficultés financières des ménages ont attendu la crise pour se faire sentir. La plupart des ménages locataires perçoivent de faibles revenus et avaient déjà bien du mal à joindre les deux bouts avant la crise : les trois-quarts des familles locataires italiennes percevaient en 2006 un revenu annuel inférieur à 20.000 €.

Le rapport OCSE a relevé en 2008 la forte augmentation des inégalités économiques et sociales de ces vingt dernières années dans les pays les plus développés. L'Italie figure aux premières places avec d'autres Etats européens qui, jusqu'à ces dernières années, avaient eu un bon welfare-state, et où l'on constate

aujourd'hui un écart important entre les riches et les pauvres.

À l'heure actuelle en Italie, 19 % des logements sont destinés à la location et abritent 4,5 millions de familles. Ces locataires étaient déjà dans l'incapacité d'acheter un logement malgré l'expansion de la construction immobilière au cours de la récente période durant laquelle 1,7 millions de ménages avaient profité des taux avantageux pour acheter leur maison en souscrivant des emprunts à long terme. Ce sont donc bien les familles les plus pauvres qui vivent en location.

Observons le cours du marché immobilier en Italie. Entre 1997 et 2006, les achats de logements ont considérablement augmenté, jusqu'à atteindre une moyenne de +8 % par an. De 525.000 ventes de logements au début de ce cycle on

**Le 5 octobre, Journée internationale du Locataire et de l'Environnement, s'est tenu au Parlement européen le séminaire annuel organisé par International Union of Tenants<sup>1</sup>. Les Echos ont retenu l'exposé peu optimiste de Massimo Petterlin, Secrétaire national du Syndicat des Locataires italien *Maison et Territoire*.**

est passé à 845.000 en 2006. A partir de 2007 les chiffres diminuent sensiblement, moins 15 % entre 2007 et 2008. En 2009, 630.000 logements ont été vendus. Aujourd'hui, 400.000 logements neufs ne trouvent pas d'acquéreur...

Les prix de l'immobilier n'ont pas évolué de la même manière que dans les autres pays européens. Entre 1997 et 2007 on a observé une croissance de 92 % des valeurs. Alors que les autres pays voyaient les prix diminuer durant les dernières années à cause de la crise, les prix sont restés stables en Italie, c'est seulement en 2008 qu'ils ont diminué en moyenne de 4 à 5 %.

C'est en raison de l'augmentation des prix des logements en vente que le marché des locations privées a beaucoup augmenté : + 148 % entre 1999 et 2007. Ces augmentations

(1) Union internationale des Locataires, [www.iut.nu](http://www.iut.nu)

ont entraîné des prix insupportables pour la plupart des locataires.

Il faut savoir qu'un loyer moyen s'élève dans les grandes villes à plus de 1.000 € par mois alors qu'il est de 750 dans les petites villes. La location d'un appartement de 70 m<sup>2</sup> coûte 1.300 € à Milan, 1.200 € à Rome, 1.150 € à Florence. Avec la crise les prix des locations en Italie n'ont pas diminué, ils sont restés stables et très élevés, parce que la demande a augmenté au cours de ces deux dernières années. Toutes les personnes à faibles revenus (jeunes, seniors, chômeurs, immigrés...) et celles qui, dans le doute, ont choisi de retarder l'acquisition d'un logement se rabattent sur la location.

Avec la crise, le nombre d'impayés augmente. Les expulsions vont bon train. Pour l'année 2008, le nombre de demandes d'expulsion introduites par les propriétaires a atteint quasi 140.000, une augmentation de 26,5 % par rapport à l'année précédente.

Les demandes de logements publics explosent littéralement. Elles se montent à 650.000. Les villes les plus recherchées sont Rome et Milan. L'Italie ne compte en tout que 850.000 logements sociaux, parce que beaucoup ont été vendus, et que les constructions sont aujourd'hui moins nombreuses, faute de moyens. Il n'y a pas plus de 4.000 nouveaux logements sociaux par an pour tout le pays...

Il est possible d'obtenir en Italie d'une aide au loyer ; la majorité des locataires en bénéficient. En effet, le loyer pèse beaucoup sur le revenu : de 40 à 70 %. Les demandes de subvention se montent actuellement à 318.000, on constate une augmentation de 165 % par rapport à l'an 2000. Alors que pendant la même période, les budgets consacrés à cette aide sont passés de 360 à 181 millions d'euros.

Triste considération, en cette période de crise, rien n'a été fait pour les locataires. Un petit effort a été réalisé pour aider les propriétaires qui n'arrivent plus à rembourser leur emprunt.

Aux cours des derniers mois, le gouvernement italien a prévu deux interventions matière de logement. La première autorise les Régions à légiférer pour permettre l'augmentation de la superficie des logements en propriété, ceci afin d'aider un secteur de la construction fortement pénalisé par la crise. La seconde : un plan national de construction d'habitations visant à fournir en location ou en propriété un logement aux personnes fragilisées (seniors, jeunes, personnes expulsées...). Parmi cette catégorie figurent les immigrés qui sont pourtant discriminés par ce plan, car ils doivent résider en Italie depuis dix ans au moins, ou cinq ans dans la même région, pour en bénéficier. Ce plan dispose de ressources très réduites, actuellement 350 millions d'euros, et les logements publics qui seront construits coûteront cher, le même prix que ceux du marché privé, et seront mis en vente après 25 ans de location. Une bonne affaire pour les constructeurs, pas pour les locataires précarisés.

Toutes les typologies des logements qui seront construits avec ce plan entrent dans la définition de logement social dans le but d'échapper à l'obligation de déclarer les aides de l'Etat, selon les termes du Traité de la communauté européenne. Le syndicat des locataires n'est pas en accord avec cette disposition et estime que seuls les logements publics devraient répondre à cette définition, il a donc introduit un recours. Compte tenu du peu de moyens affectés à ce plan, on comprend qu'il repose sur l'intervention du privé. On emploiera 150 millions d'euros pour lancer les instruments

financiers qui devraient garantir les ressources indispensables à la construction des logements destinés à la location sociale, qui seraient particulièrement indispensables en ces temps de crise.

La crise et le problème du logement sont plus graves encore dans le sud de l'Italie. Le SICET propose d'y relancer l'économie avec un plan de construction de logements publics et la requalification des quartiers dégradés, en utilisant matériaux et technologies respectueux de l'environnement.

La diminution des loyers privés et l'augmentation de l'offre locative sont indispensables en Italie. Le SICET évalue l'investissement nécessaire par le gouvernement de 500 millions d'euros par an pour aider la location. Il insiste sur une modification nécessaire de la loi sur le bail et la fixation des loyers, la revalorisation des vieux quartiers, et plaide pour une défiscalisation à la fois pour les locataires et les propriétaires.

Il n'est pas inutile de rappeler, hélas, le peu d'intérêt que suscite la question du logement et la condition des locataires, en Italie comme en Europe et dans le monde. Et de rappeler l'urgence d'engager au bénéfice de l'économie des moyens importants pour la construction des logements qui font si cruellement défaut. Comme l'a dit l'économiste américain James K Galbraith : « Combattre la pauvreté est la forme la plus efficace pour affronter la crise économique, bien plus efficace que la stratégie de donner de l'argent aux banques ou aux grandes entreprises. C'est ainsi que l'on relance les flux de revenus, de capitaux, et la capacité de réactiver le crédit pour la population et le système dans son ensemble ».

## L'ADAPTATION DE L'HABITAT AU DÉFI DE L'ÉVOLUTION DÉMOGRAPHIQUE : UN CHANTIER D'AVENIR

L'adaptation de l'habitat et du cadre de vie au défi du vieillissement participe d'une politique de prévention à grande échelle, qui doit se préparer tant dans les logements neufs que dans le bâti ancien. C'est un enjeu crucial pour les territoires, notamment en France pour les villes qui accueillent déjà en 1999 les trois quarts des personnes âgées et qui auront à traiter tant les périphéries urbaines pavillonnaires que les centres anciens. Rester à domicile correspond aussi à la solution préférée des Français (huit Français sur dix en 2005).

C'est le devenir de l'ensemble des équipements publics, des transports publics, des services, en plus de l'adaptation de l'habitat, que les évolutions démographiques amènent à analyser et repenser.

Muriel Boulmier vient de rendre au Gouvernement français un rapport portant avant tout sur l'adaptation du bâti, en recherchant constamment les liens avec le champ des réseaux de proximité, des services, de la prévention et des politiques publiques de cohésion, pour cette catégorie intermédiaire : « plus si jeunes, mais pas si vieux ».

Nous avons interrogé Muriel Boulmier sur les principaux enseignements de son étude.

### **Quels sont les enjeux du défi de l'évolution démographique pour l'habitat ?**

J'en relève cinq. En premier lieu, il faudra traiter la masse des logements existants, qui ont vieilli avec leurs occupants mais qui ne sont plus adaptés, en particulier dans les centres villes anciens. Ceci rejoint le deuxième enjeu, qui concerne la prévention des chutes à domicile, cause de 10.000 décès par an en France et de nombreuses invalidités. Le troisième enjeu est inévitablement financier. La fragilité économique des personnes âgées, mêmes propriétaires, est une réalité économique. C'est pourquoi je propose dans le rapport de développer des outils comme le microcrédit ou le prêt viager hypothécaire pour compléter les aides publiques existantes. La coordination entre les acteurs de l'habitat et du secteur

médico-social est aussi essentielle pour proposer une réponse globale au maintien à domicile. La qualité des interventions dépendra enfin de la formation et la professionnalisation de ces acteurs, notamment par la valorisation des acquis de l'expérience et le développement de labels artisans.

### **Que préconiser au niveau de la production neuve des logements ?**

Produire des logements uniquement dédiés aux personnes âgées n'est, à mon sens, pas la réponse au défi démographique. Mon rapport préconise en revanche de concevoir des logements qui puissent évoluer en fonction des besoins de leurs habitants et qui garantissent un bon niveau de confort aussi bien à de jeunes ménages qu'à des personnes âgées. Le raisonnement est simple : Ce qui

permet le maintien à domicile des personnes âgées bénéficie aussi aux plus jeunes. Une sonnette de porte doublée d'un signal lumineux alerte la personne âgée dont l'ouïe baisse, mais aussi un adolescent qui écoute de la musique avec un casque ! Et financièrement, plus les adaptations sont intégrées en amont, donc dès la conception du logement, moins le surcoût est important.

Cette démarche est également celle du « Design for all » européen, sujet pour lequel la Commission européenne a lancé en mai 2009 une large consultation en l'intégrant comme politique d'innovation des PME. L'enjeu est à présent de structurer les grandes filières économiques (construction, ameublement, filière électrique, énergie, design...) pour développer des solutions reproductibles et économiquement

abordables. C'est exactement ce qui se produit pour l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments.

### **Comment traiter l'existant ? Faut-il l'adapter ou déménager ?**

Dans un grand nombre de cas, même si vivre à domicile devient difficile, la personne elle-même n'envisage pas de déménager, par attachement à son logement et à son quartier mais aussi par manque d'alternatives. L'adaptation de l'existant devient dès lors nécessaire. Au niveau du parc privé, l'adaptation à grande échelle est rendue difficile par la multiplicité des acteurs (notamment en copropriété) et le manque d'interlocuteurs opérationnels et décisionnaires. Le concours des collectivités locales est essentiel, par le biais des outils de détection et d'incitation à l'amélioration de l'habitat (PIG – Programme d'Intérêt général en France, etc). Dans le parc social, le mouvement est largement engagé. Les bailleurs sociaux, dotés de compétences techniques internes et d'outils d'évaluation du patrimoine, élaborent leurs diagnostics, programment les chantiers de réhabilitation ou d'adaptation, suivent l'évolution de leurs locataires avec qui ils ont un lien continu. Quel que soit le type d'intervention, attention aux fausses bonnes solutions ! Les adaptations interviennent dans la sphère de l'intime qu'est le logement et peuvent constituer pour certains une violence sans répondre à leurs besoins. Ceci appelle souvent un accompagnement durant le chantier, tout comme une aide dans le montage du dossier financier.

Un des enjeux pour l'avenir est la question de la liaison entre le cen-

tre et les périphéries des villes, entre l'urbain et le périurbain, ce que vous appelez les territoires de vie.

La majorité des personnes âgées vieillissent là où elles ont vécu, notamment dans le périurbain – ce qui va poser des problèmes de transport et d'accessibilité des services, même dans des zones urbanisées, à quelques kilomètres des centres-villes. Les tendances démographiques doivent dès lors être pleinement intégrées dans les projets d'aménagement des territoires : habitat, transports, commerces et services de proximité... Les collectivités auront un rôle majeur pour formaliser, au travers des documents d'urbanisme, cette politique d'aménagement.

### **Quel type de logement permet de satisfaire les besoins du plus grand nombre de personnes âgées vieillissantes ?**

Il faut que la personne âgée puisse s'y mouvoir et accomplir les gestes de la vie quotidienne de manière autonome et dans de bonnes conditions de sécurité. Pour cela, pièces de l'unité de vie de plain-pied, sols antidérapants, portes larges, volets roulants, prises électriques et interrupteurs à mi-hauteur, éclairage suffisant et couleurs contrastées constituent une bonne base. Le choix entre douche de plain-pied ou baignoire dépend de la situation de la personne : besoin de bains thérapeutiques, difficulté à se maintenir sur un siège de bain etc. Des équipements spécifiques peuvent ensuite être ajoutés : barres d'appui, toilettes rehaussées. Prévoir en amont la disposition des murs porteurs, cloisons mobiles et pré-câblage est évidemment un facilitateur. Mais au-delà de ces questions techniques, il est essen-

tiel de sortir de l'univers hospitalier, à défaut de quoi les occupants n'accepteront pas les adaptations... à temps. N'oublions pas enfin que le logement n'est qu'une partie de l'habitat, et que l'espace collectif (entrée d'immeuble, couloirs et escaliers bien éclairés, dégagés et avec des points d'appui ou de repos par exemple) et public (qui ouvre sur des commerces, services, transports de proximité) doivent aussi être pensés en conséquence.

### **Quelle est la place des nouvelles technologies dans la chaîne du bien vieillir à domicile ?**

Elles pourront faciliter l'accès à distance à certains services publics et commerciaux, jusqu'à l'« e-médecine ». C'est aussi un moyen pour les seniors eux-mêmes de rester socialement actifs et créatifs par le biais de la communication en réseau. Il existe encore des fractures culturelles et générationnelles, qui devraient cependant se réduire avec la création de gammes appropriées. Des recherches portent par ailleurs sur l'utilisation des NTIC, pour détecter à l'aide de capteurs disposés dans le logement certaines fragilités ou pathologies du vieillissement (l'occupant se lève plus tard depuis une semaine, oublie d'éteindre les plaques de cuisson, n'ouvre plus ses volets...). Néanmoins, entre les adaptations des NTIC comme amélioration du confort quotidien et celles visant à une surveillance médicale, une vigilance sera de mise qui nécessitera une charte éthique pour convenir des pratiques qui pourraient être trop intrusives.

### L'habitat intergénérationnel peut-il être une alternative ?

Un mouvement associatif s'est développé autour du logement intergénérationnel, c'est-à-dire quand une personne âgée met une chambre à disposition d'un jeune, pour rompre sa solitude ou diminuer ses charges. Ce modèle repose très fortement sur le partage d'une même culture du « mode d'habiter », ce qui rend sa généralisation difficile. Il existe néanmoins d'autres alternatives comme le montre la ville d'Alicante en Espagne. Pour reconquérir des quartiers d'habitat dégradé du centre ville, elle a monté des opérations d'habitat mixte entre les jeunes et les personnes âgées. Chaque logement est autonome mais les jeunes signent un contrat pour bénéficier d'un loyer réduit contre la prestation de services aux seniors de l'immeuble. Ces initiatives très concrètes feront vivre la cohésion intergénérationnelle au cœur de nos territoires.

Propos recueillis par Luc THOLOMÉ

Titulaire d'un doctorat de 3<sup>ème</sup> cycle en Droit social, Muriel Boulmier est, depuis 1992, Directrice générale du Groupe CILIOPEE, PME de 80 personnes, en Lot-et-Garonne, dont l'activité vise le logement social, notamment les parcours résidentiels des ménages modestes. Depuis 2004, le Groupe réalise l'ensemble de sa production en efficacité énergétique : plus de 900 logements ont été conçus en Haute Performance Energétique, Très Haute performance Energétique et Bâtiment Basse Consommation. Cette offre de logement « abordable » sans augmentation de loyer permet de réduire la facture d'énergie des ménages les plus modestes (entre 20 et 30 %). Pour compléter ce dispositif, Muriel BOULMIER a élaboré « J'écogère » (financé par le FEDER) qui, à la faveur de réunions « Tupperware » avec les locataires, décortiquent les comportements favorables aux économies d'énergie, examinent les factures... Le Groupe CILIOPEE a obtenu, en Juin 2008, le label RSE européen DISCERNO et a été plusieurs fois primé pour sa production en efficacité énergétique.



Vice-présidente du Conseil économique et social de la Région Aquitaine et Présidente de la Commission « Cadre de vie et solidarités », elle est également membre du Comité exécutif de l'USH, Union sociale pour l'Habitat. Après avoir présidé la section privée sur les changements démographiques du Comité européen de coordination de l'habitat social (CECODHAS), elle y préside le groupe de travail « évolutions démographiques et vieillissement ». Elle a organisé plusieurs rencontres thématiques dont l'une le 16 avril 2008 au Parlement européen sur le thème « Vieillesse et logement social », et la deuxième, le 27 février 2009 à Bordeaux, sur le « changement démographique, mobilité et logement, un défi de la cohésion territoriale en Europe ». Au cours de cette journée, le représentant du Ministère du Logement a annoncé que Christine Boutin entendait confier à Muriel Boulmier une mission pour élaborer des propositions sur l'adaptation de l'habitat face au défi de l'évolution démographique.

Ce rapport \* et ses 32 propositions a été remis le 07 octobre 2009 à Benoist APPARU, Secrétaire d'Etat au Logement et à l'Urbanisme.

\* M. BOULMIER, *L'adaptation de l'habitat à l'évolution démographique : un chantier d'avenir*, octobre 2009, Secrétariat d'Etat au logement et à l'urbanisme. Téléchargeable sur <http://lesrapports.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/094000489/0000.pdf>

## ÉCOQUARTIERS, TOPOS D'UNE ÉCOPOLITIQUE\* ?

A propos de Catherine Charlot-Valdieu et Philippe Outrequin, *L'Urbanisme durable. Concevoir un écoquartier*, Pierre Lefèvre et Michel Sabard, *Les Écoquartiers : l'avenir de la ville durable*, Taoufik Souami, *Écoquartiers, secrets de fabrication : analyse critique d'exemples européens*, et Philippe Bovet, *Ecoquartiers en Europe*.

**Signe de la prise de conscience de l'urgence écologique, et de la volonté d'y répondre par des solutions concrètes, les écoquartiers sont à la mode, comme en témoignent les nombreux ouvrages parus récemment sur la question. Malgré leur intérêt incontestable, ces réalisations posent problème : les écoquartiers ne sont-ils pas voués à n'être que des « îlots écologiques » incapables d'amorcer une transformation globale de l'habitat urbain ? Plus fondamentalement, la « modestie » de ces projets ne manifeste-t-elle pas l'abandon de perspectives véritablement politiques, au profit de « solutions » purement techniques ?**

**Q**ui sait à quoi ressemblera la société de l'après-pétrole ? On peine à imaginer l'*ag-giornamento* global que va susciter une planète de sept, puis neuf milliards d'individus dont l'accès aux ressources vitales est déjà compromis par le gaspillage titanesque de la société industrielle. Le désastre, annoncé, justifie déjà son administration et l'embrigadement dans la société de consommation s'accompagne désormais de la soumission schizophrène à ce que René Riesel et Jaime Semprun nomment « *l'écologie de caserne* ». Les commandements pleuvent : tu trieras ton kilo quotidien de déchets, tu fermeras le robinet en te brossant les dents, tu conduiras avec souplesse ton 4x4 les jours d'alerte à la pollution... Y a-t-il imaginaire plus pauvre que celui des manuels d'écogestes ?

La production éditoriale récente sur les écoquartiers a le mérite de rendre compte d'expériences qui cherchent à dépasser cette écologie réduite à des réflexes de Pavlov. Plusieurs ouvrages sortis en France en

2009 décrivent des projets qui veulent apporter à la crise écologique une réponse à l'échelle de la *polis*. « *Avec l'écoquartier, un pas important est franchi : la question du développement durable se déplace du bâtiment au morceau de ville* », écrivent l'architecte Pierre Lefèvre et l'urbaniste Michel Sabard. Si l'échelle des interventions n'est effectivement plus le bâtiment labellisé « Haute Qualité Environnementale (HQE) » et ses « quatorze cibles » – du chantier à faibles nuisances à une meilleure gestion de l'énergie –, l'on ne peut s'empêcher de comparer la très grande modestie du périmètre d'intervention des écoquartiers du début du XXI<sup>e</sup> siècle – qui se contentent d'un « morceau de ville » – aux plans directeurs d'envergure des penseurs du mouvement de l'architecture moderne : les aménagements durables présentés ici sont destinés à 100, voire 300 personnes, et jusqu'à 25.000 pour le quartier de Hammarby Sjöstad à Stockholm, alors qu'en 1925 Le Corbusier conçoit le Plan Voisin pour tout le centre de Paris et qu'en 1957 Lucio Costa prévoit,

avec son Plan Pilote, de modeler la vie des 500.000 habitants de la nouvelle capitale, Brasilia.

Les écoquartiers se situent clairement aux antipodes d'une recherche formelle de la cité idéale – celle qui est à l'oeuvre dans la construction du Havre, Chandigarh ou Tel Aviv. Urbanistes et architectes partageaient alors la conviction que le plan des villes et les caractéristiques novatrices des bâtiments auraient une influence directe sur la façon de vivre et de travailler des gens, et permettraient de modeler une société nouvelle. Depuis ces réalisations, et les contestations qu'elles ont suscitées, les concepteurs des villes ont revu leurs prétentions à la baisse : avec les écoquartiers, ils adoptent une position de repli. L'innovation, modeste, sans flamboyance, se veut avant tout réparatrice des erreurs du passé. Pour Pierre Lefèvre et Michel Sabard, devant l'urbanisation, « *phénomène planétaire inévitable à long terme* », « *le moindre mal est de la canaliser et de l'inscrire dans un aménagement cohérent du territoire* ».

## UNE DÉFINITION PROBLÉMATIQUE

Repoussé à la marge des villes, où se situent les terrains à bâtir, l'écoquartier représente une portion infime de la production architecturale. C'est aussi une notion récente, difficile à définir : s'agit-il avant tout de réduire la consommation énergétique pour lutter contre les gaz à effet de serre sur un périmètre donné, ou de créer des lieux de vie où la même qualité de vie est offerte à tous ? Les écoquartiers permettent-ils de remédier aux inégalités écologiques – dont on sait maintenant qu'elles recourent généralement les inégalités sociales ? Le lecteur ne trouvera pas de réponse à cette question. Une idée reçue est pourtant ici battue en brèche : aux sceptiques qui ne voient dans les écoquartiers français que des « réserves à bobos », il apparaît que la mixité sociale est une préoccupation constante des aménageurs publics. Pierre Lefèvre et Michel Sabard, qui y voient « *probablement l'un des effets de la participation des Verts à l'union de la gauche au début des années deux mille* », relèvent dans les projets des ratios de logements sociaux qui excèdent toujours 20 % – 25 % dans le quartier de La Courrouze, à Rennes, 33 % aux rives de la Haute Deûle, à Lille, 41 % à Seine Arche, à Nanterre, 50 % dans le quartier des Batignolles, à Paris. Cette recherche de mixité sociale est loin d'être partagée à travers le monde : dans un article de la revue *Mouvements* consacré aux « *écovilles* » de Chine populaire, Frédéric Obringer prédit que les logements de Dongtan, près de Shanghai, prévus dans le cadre de l'Exposition universelle de 2010, ne seront accessibles qu'à de riches citoyens. Lefèvre et Sabard reconnaissent eux-mêmes que l'écoquartier-vitrine piloté par des collectivités locales peut en cacher bien d'autres, à caractère ségréatif. « *On sait avec quelle habileté le secteur privé*

*a tendance à utiliser l'affichage écologique d'une opération pour en accroître le prix d'acquisition* », concèdent-ils.

### DES « ÎLOTS ÉCOLOGIQUES » ?

Faute de pouvoir prétendre à un urbanisme à valeur universelle, l'écoquartier est défini par une série de performances énergétiques. Un « bon » écoquartier prend en compte l'énergie grise – celle qui est liée à la fabrication et au transport des matériaux de construction –, l'énergie primaire – la quantité d'énergie prélevée dans la nature pour le faire fonctionner –, et enfin l'énergie finale, consommée et payée par l'utilisateur. Le lecteur devra donc d'abord faire sienne une terminologie entièrement centrée sur la performance énergétique pour comprendre les enjeux techniques, nombreux, des aménagements sous contrainte environnementale. La multiplication des labels – Effnergie, Minergie, Passivhaus, bâtiment basse consommation... – renforce l'impression d'une recherche effrénée d'innovation technologique qui ne concerne que le périmètre de l'intervention, au détriment d'une approche plus globale. Dans *L'Urbanisme durable, concevoir un écoquartier*, Catherine Charlot-Valdieu et Philippe Outrequin dénoncent le manque d'approche systémique dans les projets et la « *conception d'îlots écologiques* », où est négligé le rapport au reste de la ville. « *Ce lien avec la totalité de la ville, ses politiques, ses initiatives, ses autres problèmes, est rarement pensé, prévu, anticipé [...] et construit comme tel* », écrit Taoufik Souami. « *Il est au mieux considéré comme une résultante naturelle, une conséquence probable : la réalisation d'un écoquartier qui déteint positivement sur le reste de l'urbain dans un processus vertueux* ». Si cette conversion par contagion du reste des villes aux principes de ces projets de démonstration ne semble effectivement pas acquise, aucun auteur ne paraît vouloir les remet-

tre en question. À l'accusation selon laquelle ces expériences servent de cache-misère de la réalité, écrasante au plan mondial, d'un étalement urbain incontrôlé et de la privatisation de biens communs en voie de raréfaction – accusation qui fait écho à la formule, restée célèbre, de Marx, qui avait qualifié avec ironie les réalisations des socialistes utopiques de « *robinsomades* », où la révolution se déroule sur cinquante kilomètres carrés –, Pierre Lefèvre et Michel Sabard n'entendent pas apporter de réponse, tant ce soupçon leur semble peu fondé : « *Il est de bonne guerre (économique) de soupçonner les villes et communautés urbaines françaises concernées de vouloir [...] mettre en vitrine un modèle réduit d'urbanité durable qu'elles seraient, pour le moment, incapables de développer à l'échelle de l'ensemble de leur territoire urbanisé. Il n'y a qu'un pas de plus à faire pour prétendre que ces écoquartiers n'ont été mis en place que pour mieux occulter une incapacité à modifier l'ensemble des politiques urbaines en faveur du développement durable* ».

On ne trouvera donc pas dans ces ouvrages de critique de l'écologie sous influence technocratique : il faudra se contenter d'un traitement descriptif des quartiers « durables ». En cela, ces livres ne sont pas sans intérêt, puisqu'ils annoncent peut-être le début d'une production éditoriale centrée sur des expériences d'écologie concrète, succédant à des centaines de livres qui se contentent d'administrer au lecteur un diagnostic alarmiste, sans esquisser de projet alternatif.

Philippe Bovet, journaliste indépendant, citoyen engagé dans une association qui a lutté pour la création d'un écoquartier autour de la place de Rungis, dans le 13<sup>e</sup> arrondissement de Paris, est sans doute mieux placé que des urbanistes et des architectes, gens « du métier »





épris de techniques constructives innovantes et de montages juridico-financiers audacieux, pour donner un visage concret aux expériences d'aménagement durable. Au fil de 140 pages abondamment illustrées, les projets prennent l'apparence aimable de petits quartiers du Nord et de l'Est de l'Europe – toujours à l'ouest de l'ancien rideau de fer –, dont les façades en bardeaux de bois, les coeurs d'îlots verts, les toits recouverts de panneaux solaires et les grandes baies vitrées orientées plein sud dessinent le modèle de l'éco-quartier. Une visite guidée, comme dans la maison-témoin d'une résidence, donne les « repères », souligne les « points remarquables » de chaque réalisation : consommation finale d'énergie, calculée en kilowatt-heure par mètre carré par an, ventilation mécanique contrôlée double flux, triple vitrage, puits canadien, recours aux énergies renouvelables, toits et murs végétalisés favorisant l'inertie thermique composent une sorte de panoplie obligatoire de l'aménagement durable.

Ici, comme dans *Écoquartiers, secrets de fabrication*, le quartier Vauban à Fribourg en Brisgau, BedZED (Beddington Zero Energy Development), près de Londres, ou Culembourg, aux Pays-Bas, sont présentés comme les références d'un mouvement d'urbanisme sous contrainte environnementale. Le « pèlerinage » dans une de ces Mecques de l'éco-construction est d'ailleurs devenu

un passage obligé pour l'élu ou le technicien désireux de lancer un projet urbain exemplaire, et des *tour operators* proposent une visite guidée dans ce qui se présente comme les quartiers-témoins de la ville de demain. À BedZED, une maison (« BedZED showhome »), une exposition et une visite guidée à travers le quartier montrent aux visiteurs comment modifier son mode de vie pour avoir une empreinte écologique limitée à une planète (« *one-planet lifestyle* »). À Fribourg, les éco-touristes peuvent recourir aux services d'une agence de voyages spécialisée dans les énergies renouvelables. Selon Taoufik Souami, la place centrale du modèle nord-européen, qui s'appuie essentiellement sur des composantes « *technico-environnementales* » impose un « *ensemble de principes, de techniques et de modes de faire à reproduire et à prendre en exemple* ». La difficulté à suivre ce modèle dans le sud de l'Europe est soulignée : si la dénonciation du retard d'un pays permet parfois de stimuler des responsables locaux pour y initier des projets d'aménagements durables, dans de nombreux cas, « *l'identité faite entre actions de développement urbain durable et de performance environnementale exige des moyens financiers et en expertises que les collectivités locales possèdent rarement dans ces pays* ». L'inaction s'en trouve parfois ainsi justifiée, et la majorité des chantiers de construction à travers le monde persiste dans l'archaïsme du parpaing, du chauffage électrique et de la fenêtre PVC.

Même dans les pays industrialisés du Nord, l'effet levier des premières expérimentations n'est pas évident. « *Ces projets exceptionnels ont été pensés comme des espaces de démonstration, des moments pour convaincre et prouver la faisabilité de ces réalisations. Mais une fois ces projets achevés, visités en masse, portés en exemple, la difficulté demeure quant à*

*leur utilisation au-delà de leur cadre expérimental très spécifique. Les responsables des villes de Malmö, de Hanovre ou encore de Berlin, fiers de ces réalisations, les mobilisent rarement pour définir les actions qui concernent l'ensemble de leur territoire* », raconte Taoufik Souami, qui se contente de décrire cette difficulté de passage de l'expérimental à une véritable politique, sans en tirer de conclusions sur le fonctionnement des municipalités ou les choix électoraux des habitants qui élisent ces équipes de dirigeants.

## COMMENT L'ABSENCE DE PERSPECTIVE GLOBALE CONDUIT À DES CONTRADICTIONS

On touche là aux limites d'une approche purement descriptive, confinée aux « bonnes pratiques » et circonscrites à un territoire. Catherine Charlot-Valdieu et Philippe Outrequin pointent le risque de voir des zones pavillonnaires entrer dans le panthéon des écoquartiers au prétexte de quelques performances environnementales, alors que les lotissements aggravent l'étalement urbain, principal obstacle à un aménagement durable. Ce paradoxe est pointé par Philippe Bovet dans le cadre du projet de Wolfurt, en Autriche, où un petit ensemble éco-conçu pour sept familles prend place sur un champ, dans une région où la pression urbaine s'exerce au détriment de surfaces agricoles qui risquent de manquer cruellement quand il ne sera plus possible de faire voyager comme aujourd'hui les aliments sur de très longues distances. Comment concilier la nécessité de densifier les établissements humains sur une planète dont la population est devenue majoritairement urbaine avec le souhait de la majorité des Occidentaux et des classes moyennes émergentes des pays du Sud de vivre dans des zones pavillonnaires, « villes à la

campagne », dévoreuses d'espaces ? Les livres sur les écoquartiers relèvent le paradoxe, sans donner de réponse à la question : les photos d'écoquartiers déjà réalisés, surtout les lotissements de Wolfurt, de Bazouges, près de Rennes, et de Bishop's Castle, en Angleterre, renforcent la sensation de « *l'inexorable mouvement de dilatation et de dispersion, d'étalement et de desserrement simultané des agglomérations urbaines* », modèle d'une urbanisation « insoutenable ».

### CHANGER LA VILLE, CHANGER LA SOCIÉTÉ ? UNE QUESTION EN SUSPENS

Reste la question du développement d'une « nouvelle urbanité ». Pierre Lefèvre et Michel Sabard, pour qui « *la création des écoquartiers intègre deux tendances apparemment contradictoires : la compacité du bâti et le développement d'espaces libres* », la formulent ainsi : « *Dans les écoquartiers, projetés pour la moitié d'entre eux à l'interface de la ville construite et de sa campagne proche, de nouvelles formes d'urbanité vont-elles se développer, notamment dans les jardins partagés, les bases de loisirs et les clubs de sports ?* » Elle apparaît par touches dans les photographies de Philippe Bovet : on y voit des bambins jouer dans des rues sans voitures, une jeune femme, accompagnée de deux enfants assis dans une bicyclette-remorque, venue chercher ses légumes dans la ferme urbaine de son quartier, un verger collectif planté par les habitants, des poules en liberté, et un groupe de jeunes adultes se tenant par la main dans une cuisine transformée en bibliothèque, puisque leur fonctionnement communautaire, à cheval sur deux appartements, permet de la réaffecter à d'autres usages. On est curieux de savoir ce que les écoquartiers permettent de créer comme nouveaux rapports sociaux. Taoufik Souami nous apprend par

exemple qu'à Eva Lanxmeer (à Culemborg, aux Pays-Bas), une « *déclaration d'engagement* », signée par chaque nouveau résident précise les obligations en matière de respect des fonctionnements environnementaux du site.

Mais le lecteur qui voudra en savoir plus restera sur sa faim : l'idée que la ville est la trace visible, territorialisée, « cristallisée », des rapports sociaux, idée qui figurait explicitement dans les modèles d'urbanisme progressiste et culturaliste du siècle dernier – selon la définition retenue par Françoise Choay dans sa célèbre anthologie *L'Urbanisme, utopies et réalités* – est ici édulcorée. Est-ce le filtre imposé par des éditeurs, soucieux d'éviter tout dissensus et, surtout, conscients, à l'heure de la nouvelle injonction à la « croissance verte », de la portée commerciale d'un ouvrage d'urbanisme sous forme de « retours d'expériences », de « bonnes pratiques », voire d'un livre de recettes ? Toujours est-il que l'idée d'une transformation de la société par une nouvelle manière d'habiter y est pratiquement gommée. Dans le milieu – très conservateur – de la promotion immobilière et, plus largement, dans une société où les expériences collectivistes du passé servent de repoussoir, la question du projet, d'une ville qui « fait société » est abordée de manière détournée, sous l'angle de solutions techniques destinées à répondre à l'urgence de la crise climatique, comme la déclinaison concrète d'une écologie euphémisée, passée à la moulinette du Grenelle de l'environnement.

Les écoquartiers ici présentés sont surtout des cités-dortoirs, quartiers presque entièrement résidentiels qui donnent le sentiment d'une absence du monde du travail et de la production matérielle. Le registre esthétique des écoquartiers est la traduction visible de cette approche : dans

la grammaire architecturale de ces projets, on est frappé par la relative conformité avec le modèle urbain conventionnel, lisse et homogène. Mis à part le quartier de BedZED, à qui ses cheminées colorées des ventilations double-flux a valu le surnom de « pays des Teletubbies » (*Teletubbies Land*), c'est l'invisibilité de la différence qui surprend. Les auteurs portent d'ailleurs peu de jugements sur la qualité architecturale des bâtiments. L'invention formelle semble oubliée et, pour certains exemples anglais et français, le choix semble se porter vers une esthétique anti-urbaine. Philippe Bovet raconte qu'un quartier construit à Poundbury, dans le Dorset, inspiré de manière quelque peu folklorique de l'architecture villageoise traditionnelle, procède directement des préceptes architecturaux énoncés par le prince Charles d'Angleterre dans *A Vision of Britain*, brûlot anti-moderniste. On est bien loin de la créativité foisonnante de Friedensreich Hundertwasser, pionnier de l'architecture écologique, qui, prenant position contre les maisons « *sans émotions ni sentiments* », avait théorisé le « *droit à la fenêtre* » et placé les « *arbres-locataires* » sous la protection des habitants.

La place des habitants dans la genèse même des écoquartiers – place qui est unanimement reconnue comme centrale – n'est pas analysée ici en profondeur. Si on apprend le rôle important joué par les Baugruppen allemands – ces groupes de futurs résidents qui se fédèrent pour construire eux-mêmes leur logement, sans l'aide d'un promoteur –, ce n'est qu'au détour d'un paragraphe que l'on découvre que l'écoquartier Vauban, à Fribourg, pourtant devenu LA référence européenne, est né d'un mouvement de mobilisation populaire contre la construction d'une centrale nucléaire. L'abandon de l'écoquartier

du Théâtre à Narbonne, après la défaite aux élections municipales de l'élu à l'origine du projet, n'est abordé qu'en passant : Pierre Lefèvre et Michel Sabard se contentent de constater que le projet, pourtant couronné de nombreux prix avant même sa réalisation, n'était pas bien perçu par les Narbonnais qui le supposaient plutôt destiné « à de nouvelles populations aisées ».

Au terme de ce voyage au pays de l'urbanisme « durable », on se prend à rêver d'une approche moins centrée sur l'innovation technique et les montages juridiques, moins éprise de « neuf » et plus soucieuse de ce qui est là, des habitants et de leurs désirs. Dans la préface à *La Poubelle et l'Architecte* de Jean-Marc Huygen, l'architecte Patrick Bouchain affirme qu'il faut aujourd'hui « conserver pour être révolutionnaire ». La destruction, plutôt que la rénovation, des 440 logements sociaux de la cité des Poètes, à Pierrefitte, en région parisienne, construits voilà seulement vingt-cinq ans, laisse de ce point de vue particulièrement songeur. Dans *La Convivialité*, Ivan Illich avait repéré ce « souci de toujours renouveler modèles et marchandises – usure rongeuse du tissu social », qui « produit une accélération du changement qui ruine le recours au précédent comme guide de l'action ». On se prend à rêver d'une pensée urbaine moins myope et moins amnésique, qui revisiterait les expériences des réformateurs sociaux du XIXe siècle (est-ce que le familistère de Guise est un écoquartier ?), qui puiserait aussi son inspiration dans les enseignements des communautés soixante-huitardes et hippie ainsi que du mouvement de l'habitat autogéré, qui s'était formé il y a trente ans en réaction à la promotion immobilière spéculative. On y découvre une posture plus impertinente : dans un livre intitulé *Habitats autogérés*, l'architecte Philippe

Bonnin affirmait en introduction le droit de reprendre en mains son espace de vie, et écrivait qu'il n'avait « rien du lapin que l'on déménage des cages de la reconstruction aux cages de l'innovation ». Enfin, on se prend à rêver d'une pensée urbaine qui puiserait dans *Le Projet local* d'Alberto Magnaghi, projet ancré dans un territoire et dans une histoire, mais ouvert sur le monde, qui propose, pour atteindre un objectif de « soutenabilité politique » de remplacer « les contraintes exogènes » par « des règles d'auto-gouvernement, concertées et fondées sur l'intérêt commun », bref, à des écoquartiers réalisant la maxime lumineuse de l'écrivain Miguel Torga : « *L'universel, c'est le local moins les murs* ». Pour les constructeurs actuels de quartiers durables,

il semble au contraire que la révolution écologique soit avant tout une affaire de murs bien isolés.

Alice Le Roy

Alice Le Roy, chargée de cours d'écologie urbaine à l'IUT de Bobigny-Paris XIII, conseillère sur les questions d'environnement à la mairie de Paris, co-auteure de *Jardins partagés, utopie, écologie, conseils pratiques* et du documentaire *Écologie, ces catastrophes qui changèrent le monde*.

\* L'intégralité de cet article est paru dans *La Revue Internationale des Livres et des Idées*, 6 janvier 2010 et est téléchargeable sur [www.revuedeslivres.net/articles.php?idArt=490](http://www.revuedeslivres.net/articles.php?idArt=490)



La plupart d'entre nous rêvent, dit-on, d'un habitat spacieux et proche de la nature, tout en souhaitant accéder facilement aux centres urbains, pour leurs ambiances, leurs services, leurs commerces, leurs lieux culturels, etc. Nous nous efforçons de le réaliser en arbitrants entre de multiples facteurs : le coût de la vie urbaine, l'accessibilité des centres, en particulier avec la voiture ... Aujourd'hui, la plus grande sensibilité à l'environnement rend cette quête encore plus compliquée. Ce rêve de la ville est-il impossible ? Pour répondre à cette question, les deux auteurs, Eric Charmes et Taoufik Souami, analysent les conséquences paradoxales – congestion et inaccessibilité des centres, étalement urbain mais aussi retour de l'écologie dans la ville, verdissement et quartiers durables ... Ce livre offre des clés pour comprendre le casse-tête que représente la « fabrication » de la ville. Et se donne un objectif : que nous en retenions une vigilance et une capacité à nous positionner dans des débats qui nous concernent, pour imaginer des villes plus agréables et plus durables, susceptibles de satisfaire nos désirs individuels et nos rêves collectifs. Une fois compris que « *la somme des désirs individuels ne conduit pas nécessairement à une ville idéale pour tous* », reste à imaginer notre ville, notre rêve accessible.

Hors Série, Découvertes Gallimard, 2009

# Immobilier durable : UN EXEMPLE AMBITIEUX DU SECTEUR PRIVÉ

Développement durable

La société Green VAlue présente un label visant à englober toutes les composantes de la durabilité dans cet article qui illustre à la fois le dynamisme du secteur privé et sa différence d'approche par rapport à celle du secteur public. En effet, ce dernier est lié par le cadre juridique et de normalisation technique mis en place notamment au niveau européen, par les exigences d'impartialité et de contrôle, et par le cadre institutionnel propre à la Belgique. Les réglementations régionales qui apparaissent depuis quelques années sont souvent perçues par les acteurs des secteurs concernés (construction, chauffage...) comme des révolutions par rapport aux habitudes antérieures, même si elles semblent bien modestes dans leurs exigences aux yeux de ceux qui souhaitent une action ambitieuse et rapide. Rappelons que dans un contexte de crise économique, il convient de progresser graduellement dans les obligations imposées à ces secteurs, pour ne pas courir le risque de mettre des entreprises en péril. Sans oublier que les grandes orientations en matière d'énergie, d'environnement et de développement durable sont développées dans les directives européennes adoptées par les Etats membres en ces matières devenues aujourd'hui très importantes en politique communautaire. Les nuances entre les réglementations nationales ou régionales transposant ces directives constituent des manifestations du principe de subsidiarité, tel qu'il est consacré dans la législation européenne dérivée des traités. Nul doute que les initiatives privées et l'action des pouvoirs publics ont toutes deux leur place, chacune à leur niveau et avec leurs spécificités.

**P**as un jour ne passe sans que nous soyons interpellés sur les dangers climatiques qui nous menacent et donc sur la nécessité de nous inscrire dans une démarche de développement durable. Ces ultimatums devenus aujourd'hui une évidence visent toutes nos activités humaines et économiques impliquant l'énergie, la mobilité, l'aménagement du territoire, l'environnement ainsi que la construction de tous types d'immeubles tant privés que publics.

En ce qui concerne la consommation d'énergie, l'étude du bureau McKinsey en avril 2009 sur l'efficacité énergétique en Belgique ne permet pas de douter de l'importance des efforts à réaliser au niveau du secteur immobilier. En 2005, les bâtiments représentaient 35% de la

demande d'énergie primaire en Belgique. Cette consommation s'explique principalement par le chauffage, la climatisation et l'éclairage. La Belgique accuse notamment dans le secteur résidentiel un retard important par rapport à la moyenne européenne. Sur la base d'un scénario de mise en œuvre d'améliorations d'efficacité énergétique et comparativement à un scénario de base, un gain potentiel de 50% d'économies en énergie primaire dans les bâtiments a été estimé jusqu'en 2030.

Sans tomber dans le catastrophisme et les prophéties millénaristes, la démarche de l'efficacité énergétique et plus largement du développement durable est justifiée par un souci raisonné de l'avenir. Elle vise à rencontrer les souhaits de bénéficier d'un air aussi peu pollué que possible,

d'une gestion sûre et transparente des déchets divers, dont certains sont dangereux, d'éviter des maladies professionnelles et des contagions microbiennes dans les bâtiments, de pouvoir nous déplacer facilement et sans impact majeur sur la qualité de vie, de réduire la consommation d'énergie dans les immeubles.

Cette liste de souhaits est loin d'être exhaustive mais suffit à montrer qu'un projet conçu dans un esprit de développement durable est simplement un acte de bon sens, et non le résultat de théories fumeuses, même si les opinions peuvent différer – on parle même d'éco-scepticisme – mais toutes nous incitent à œuvrer dans une optique de principe de précaution. La réalisation de ces ambitions requiert une

transformation à grande échelle de la société, ce qui revient à exiger des efforts tant du côté des particuliers et des entreprises que du secteur public. Un immeuble ou projet durable n'est viable que s'il est intégré dans la ville, au sens le plus large : intégration urbanistique et esthétique, cohésion sociale, mobilité, conception respectant la mixité des fonctions de la cité, densité car il est nécessaire d'économiser l'espace partout.

Les réglementations qui ont découlé pour une meilleure conception de notre parc immobilier ne sont pas toutes neuves, que l'on pense :

- aux fluides frigorigènes de type fréon qui ont dû être remplacés compte tenu de leur impact sur la destruction de la couche d'ozone ;

- aux installations techniques (transformateurs, etc.) qui ont vu les PCB/PCT disparaître et être remplacés ;

- à l'amiante qui doit être inventorié, éliminé si nécessaire et pour lequel un suivi approprié annuel doit être établi ;

- au plomb qui disparaît progressivement de nos installations sanitaires ;

- à la mэрule et aux champignons du genre stachybotris qui apparaissent dans des logements abandonnés et parfois occupés dans de mauvaises conditions d'hygiène ;

- aux installations avec des eaux résiduaires à température de l'ordre de 35 à 40° C qui favorisent l'apparition de légionellose ;

- aux nombreuses modifications du code du travail allant dans le sens d'une sécurité accrue ;

- à la pollution des sols et à la nécessaire analyse des terrains, doublée d'une enquête historique, permettant d'adapter avec ou sans travaux la destination d'un bâtiment au terrain concerné ;

- et plus récemment sous l'impulsion de l'Union européenne, les certificats de performance énergétique des bâtiments dont les noms et les modalités varient d'une région à l'autre.

Toutes ces réglementations vont dans le sens du développement durable. Leur nombre et leur complexité vont croissant et nécessitent le recours à des experts indépendants et agréés maîtrisant parfaitement les technologies de la construction. Néanmoins, elles ne permettent pas de se faire une opinion globale du degré de développement durable des projets immobiliers ou des immeubles existants.

Il faut cependant recourir à des méthodes plus sophistiquées d'appréciation de la qualité de développement durable d'un immeuble ou

d'un projet immobilier. Nous pensons surtout au référentiel d'évaluation anglo-saxon BREEAM (« Building Research Establishment Environmental Assessment Method ») qui est le plus ancien, le plus utilisé et le plus reconnu par les acteurs européens et internationaux tant privés que publics, et qui considère neuf champs d'action dont il faut tenir compte dans une analyse transversale et fortement codifiée.

La label de qualité BREEAM aborde les problèmes environnementaux dans leur globalité depuis le stade de conception d'un projet, et permet de prouver les caractéristiques écologiques grâce aux critères suivants :

- la gestion du processus de construction ;

- l'utilisation de l'énergie et son contrôle ;

- la santé et le bien-être des occupants et des riverains du site ;

- la pollution de l'air et de l'eau ;

- l'accessibilité de l'immeuble par rapport aux transports en commun et à la mobilité douce ;



Source : Banque Européenne d'Investissement, Luxembourg, immeuble BREEAM, rating « Excellent »

- la gestion de pollution historique et la prévention du risque de pollution des sols ;
- la valeur écologique du site (impact sur la faune, la flore et l'état du sol, les espaces verts) ;
- l'utilisation des matériaux de construction ;
- la gestion de l'eau.

En ce qui concerne les immeubles existants, ils peuvent aussi faire l'objet d'une certification BREEAM avec diverses précisions quant à la performance écologique du bâtiment, quant à leur exploitation et quant au bien-être de leurs occupants.

Il n'est pas rare d'entendre qu'on a satisfait aux critères du développement durable parce qu'on a réalisé une analyse de la performance énergétique du bâtiment : c'est une démarche nécessaire mais pas suffisante. D'autant plus que les décrets et ordonnances divergent d'une région à l'autre, notamment en termes d'isolation et de ponts thermiques (valeur K), de méthode de chauffe et de consommation énergétique (valeur E).

Il faut savoir qu'aujourd'hui tous les projets européens d'une certaine importance requièrent une certification BREEAM « excellent » ou « très bon » pour être engagés par certains acteurs internationaux.

Les pouvoirs publics n'échapperont pas à cette contrainte environnementale, et ce pour des projets ou des immeubles de toute taille. Il s'agit d'une responsabilité sociétale pour notre avenir. Il faut y ajouter les exigences qu'auront des partenaires privés dans le contexte des partenariats publics privés appelés à se développer dans un contexte de disette budgétaire, et notamment dans un contexte de demande croissante et urgente en termes de logements sociaux et moyens ainsi que de logements destinées aux personnes âgées.

Les décideurs publics n'échapperont pas à l'avenir à la nécessité de tenir compte de l'évolution des méthodes d'analyse financière permettant la valorisation des performances en développement durable (taux interne de rentabilité d'un projet, analyse globale des bénéfices et des coûts sociaux et environnementaux).

Par leurs initiatives qui se doivent dès à présent d'être ambitieuses et qui constituent une opportunité à ne pas manquer, les pouvoirs publics peuvent structurer leurs investissements immobiliers dans ce sens. En exigeant par exemple une certification environnementale pour tous les nouveaux bâtiments de l'administration publique ou pour tous les nouveaux projets de logements sociaux, ils arriveront à mobiliser les acteurs privés – entrepreneurs, promoteurs ou investisseurs – qui devront adapter leur savoir-faire à cette nouvelle situation et se montrer innovants à plus d'un titre.

**Pierre Bricteux,**  
Président du Conseil d'Administration  
**Marc Charles**  
Administrateur délégué



La société Green Value, co-initiative entre le groupe GVA Grimley et les sociétés Steps et XCO, se préoccupe de la problématique du développement durable et a rassemblé dans une seule entité dotée des agrégations nécessaires les compétences techniques et économiques dans le domaine du développement durable et de toutes les activités connexes (PEB, audits techniques, énergétiques & amiante, maîtrise d'ouvrage délégué, certification environnementale, etc.).

Chaussée de la Hulpe 130 B<sup>te</sup> 8  
1000 Bruxelles  
Tel : +32 (0)2 737 7070

## MEMENTO DE L'URBANISME EN RÉGION WALLONNE 2010

**Philippe Castiaux, Benoît Have, Vanessa Pauwels,  
Benjamin Reuliaux, Annabelle Vanhuffel**  
Ed. Kluwer



**L**e droit de l'urbanisme prend une place de plus en plus importante dans la gestion des projets immobiliers, fussent-ils modestes. Ce phénomène est ressenti par l'ensemble des acteurs publics et privés (administrations, promoteurs, architectes, géomètres, notaires, avocats mais également industriels et particuliers). Or, cette réglementation a connu ces vingt dernières années une inflation sans précédent. On recense entre 1997 et 2010 pas moins de 61 textes législatifs et réglementaires apportant des modifications aux dispositions régissant la matière.

Les dernières modifications issues du décret du 30 avril 2009 sont importantes et entreront en vigueur alors que les précédentes n'ont pas encore été correctement assimilées. De plus, le Conseil d'Etat, juridiction de contrôle de la légalité des actes de l'administration, a, en raison des questions qui lui ont été soumises dans le cadre du vaste contentieux du droit de l'urbanisme dont il a à connaître, pris une part prépondérante et essentielle dans l'interprétation de ces textes.

En raison de ces phénomènes, les acteurs ne disposent plus de la connaissance des modifications législatives et réglementaires ainsi que de la jurisprudence nécessaire à la sécurité juridique, et ce, alors que les actes administratifs adoptés sont de plus en plus souvent attaqués devant le Conseil d'Etat ou remis en cause devant les juridictions de l'Ordre judiciaire.

Ce mémento étudie l'ensemble des règles contenues dans le CWATUPE, arrêtées au 1<sup>er</sup> mai 2010 de manière complète, compréhensible, concrète et pratique, sans pour autant renoncer à la rigueur juridique, indispensable pour garantir la pérennité d'un projet, d'une entreprise ou d'un acte administratif. Il constitue l'instrument indispensable afin de permettre aux acteurs de l'urbanisme de s'orienter dans ce foisonnement législatif et jurisprudentiel et de les aider à prendre les bonnes décisions et à les exécuter correctement.

# Sommaire

## Doctrine

- 1** L'emphytéose et la superficie : des pistes de solution à la crise du logement ou « c'est dans les vieilles casseroles... », Nicolas Bernard

## Pauvreté

- 12** Lutte contre la pauvreté : rapport 2008-2009
- 14** Eau et Énergie : à quand des droits effectifs ? Najoua Batis et Henk Van Ootegem, du Service de lutte contre la pauvreté

## Jurisprudence

- 21** Le bail de logement social est-il intuitu personae ?
- 23** Chambre de recours (SWL), 2 juillet 2009  
Attribution – décès du membre du ménage signataire du bail – art. 17bis du contrat type de bail – circonstances particulières – art. 11 §2 de l'A.G.W. du 6 septembre 2007
- 23** Chambre de recours (SWL), 5 juin 2009  
Attribution – Décès des membres du ménage signataires du bail – Logement non proportionné pour le membre restant – Circonstances particulières – Art. 11 §2 de l'A.G.W. du 6 septembre 2007
- 24** Chambre de recours (SWL), 17 novembre 2009  
Attribution – Décès d'un des membres du ménage signataires du bail et placement du conjoint survivant dans un home – Logement non proportionné pour le membre restant – Circonstances particulières – Art. 11 §2 de l'A.G.W. du 6 septembre 2007
- 25** Chambre de recours (SWL), 17 novembre 2009  
Supplément de loyer – Refus de mutation dans un logement proportionné à la composition du ménage – Circonstances particulières – Mesure disproportionnée

- 28** Du côté de la Cour constitutionnelle

## Législation

- 29** Communauté flamande, Région de Bruxelles-Capitale, Région wallonne

## Informations

- 30** L'objectivation des loyers, Interview de Marteen Dambre
- 34** SWCS, nouvelles formules de prêts sociaux
- 35** Aides régionales au logement 2009

## Associations

- 36** AIS Namur : 20 ans, un tournant
- 40** Premiers logements passifs dans le giron de l'associatif

## Etranger

- 42** France : l'augmentation du taux d'effort réel des locataires HLM
- 50** Italie : plaidoyer pour un plan de location soutenable

## Vieillesse

- 52** L'adaptation de l'habitat au défi de l'évolution démographique : un chantier d'avenir

## Développement durable

- 55** Ecoquartiers, topos d'une écopolitique ?
- 60** Immobilier durable : un projet ambitieux du secteur privé

## Publications

- 63** Memento de l'urbanisme en région wallonne 2010

### Éditeur responsable

Ghislain Geron

### Rédactrice en chef

Geneviève Rulens

### Comité de rédaction

Nicolas Bernard, Michel Grégoire, Paul-Emile Hérin, Luc Laurent, Yves Schreel, Vincent Sciarra, Luc Tholomé, Guido Van Geem, Pol Zimmer

### Ont aussi collaboré à ce numéro

Najoua Batis, Muriel Boulmier, Pierre Bricteux, Marc Charles, Marteen Dambre, Delphine De Rijck, Vincent De Wolf, Fabrice Dor, Massimo Pettelein, Anne Quévit, Anne-Catherine Rizzo, Joël Schallenberg, Henk Van Ootegem .

Les Échos du Logement peuvent être obtenus gratuitement sur demande écrite au :

Service public de Wallonie (SPW)-DGO4

Rue des Brigades d'Irlande 1

5100 Jambes

Geneviève Rulens

Tél. 081/33 24 78

[genevieve.rulens@spw.wallonie.be](mailto:genevieve.rulens@spw.wallonie.be)

Via Internet

Site général de la DGATLP

<http://mrw.wallonie.be/dgatlp/dgatlp>

Accès direct aux Echos

<http://mrw.wallonie.be/dgatlp/echos>

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



Direction générale opérationnelle  
de l'Aménagement du Territoire, du Logement,  
du Patrimoine et de l'Énergie