

Les aspects législatifs : incitations et freins à la densification en Région Wallonne

Par Nicolas BERNARD

Professeur de droit
Directeur de l'institut de recherches
interdisciplinaires sur Bruxelles

Rapporteur : Raphaëlle Harou (CPDT-CREAT-UCL)

L'exposé aborde les aspects juridiques de la densification à travers les aspects réglementaires l'encadrant, les dispositifs œuvrant à son encouragement, et les aspects sociaux du phénomène.

Les aspects réglementaires

Beaucoup de réglementations mettent un frein à la densification. Elaborées à une époque pour répondre à un besoin, sont-elles encore adaptées à la réalité d'aujourd'hui ?

La subdivision des logements

Au niveau régional, le CWATUPE soumet à permis la création d'un nouveau logement dans une habitation existante, ce qui est normal puisque cela entraîne une pression sur les voiries et équipements publics. Mais faut-il pour autant une procédure aussi lourde ? Le code permet des démarches simplifiées dans certains cas, comme la déclaration urbanistique préalable ou le permis d'urbanisme à durée limitée. Ne faudrait-il pas élargir le champ d'application de ces mesures à la division de logements ? La Flandre prévoit également des dérogations aux permis de subdivision dans le cas de l'accueil à domicile de seniors par

exemple (« zorgwonen »). Par ailleurs, il existe déjà des garde-fous importants à l'encontre de l'action des marchands de sommeil (qui découpent des unifamiliales à outrance), avec les règles de salubrité notamment.

De plus, au niveau communal il existe une tendance bien réelle à compléter/renforcer les règles régionales déjà limitantes. Sous couvert de la lutte contre des conditions de logement inhumaines se cache souvent une motivation moins avouable : celle d'évincer les personnes isolées et familles monoparentales, plus pauvres. Il faut savoir que le Conseil d'État a cassé des règlements communaux relatifs à la surface des logements, cette compétence étant régionale. Les règlements communaux en matière d'incendie prévoient aussi des dispositions renforcées pour les petits logements et/ou les logements étudiants, sinon dans le même but, à tout le moins avec les mêmes conséquences (compliquer la subdivision). Or, selon Me Bernard, il est disproportionné d'appliquer au logement existant des critères relatifs au logement neuf, ce que font pourtant nombre de ces règlements.

Notre système fiscal est également inadapté à l'idée de subdivision. La demande de permis d'urbanisme pour subdivision peut conduire à relever le revenu cadastral, ce qui incite alors la population à le faire sans demander d'autorisation.

La mise en location de petits logements

Le code wallon du logement soumet la mise en location des logements de taille inférieure à 28 m² à un « permis de location », auquel sont attachées des règles aussi bien de fond que de forme. Par ailleurs, il n'est pas possible d'obtenir un permis de location si le logement n'a pas été subdivisé dans le respect des prescrits urbanistiques.

Les dispositifs contribuant à la densification

La superficie moyenne des logements construits diminue, la taille des ménages diminue et leur recomposition appelle des logements modulaires. La subdivision permet de densifier des espaces interstitiels.

Dans le cas de propriétaires âgés, de très nombreux immeubles restent sous-occupés, avec des étages vides. Le Fonds du logement donne des subventions pour la transformation de logements en vue de l'accueil de seniors à domicile. Il est intéressant de permettre le maintien à domicile des seniors par le biais de logements intergénérationnels, sans pour autant faire augmenter le revenu cadastral de l'immeuble suite à la mise en location

Par ailleurs, l'habitat groupé représente un vecteur particulièrement intéressant de densification, car générateur d'une solidarité chaude, mais les occupants risquent alors de voir diminuer le taux des allocations sociales, par l'application d'un taux « cohabitant ». Le Gouvernement fédéral veut bien faire un effort en la matière pour autant que la Région délivre un label « habitat groupé » aux habitats portés par un véritable projet de vie.

La lutte contre la vacance immobilière est également un moyen d'augmenter la densité. Il y a 40.000 logements vides en Région wallonne. Celle-ci prévoit des aides financières à la remise sur le marché par le biais des AIS. Des solutions répressives existent également. A Bruxelles, l'inoccupation a été érigée en infraction, ce qui permet des actions en cessation : on peut aller en justice demander en référé que le propriétaire mette fin à l'inoccupation, moyennant astreinte.

Enfin, des conventions d'occupation précaire (à mi-chemin entre le squat et le contrat de bail) permettent de régulariser une installation « illégale » dans un logement, tout en donnant au propriétaire la certitude que son bien sera prestement libéré, s'il concrétise un projet de rénovation par exemple. Cela fonctionne bien à Bruxelles ; des sociétés de logement social y recourent même.

L'axe social

Avec l'essor démographique, lié entre autres à l'immigration, la demande *sociale* de logement va gonfler. Comment y faire face ? Entre autres, en prenant distance par rapport à une culture parfois trop centrée sur l'accès à la propriété, ce qui peut engendrer des conséquences néfastes sur le plan environnemental (la propriété est un puissant moteur de l'étalement urbain). Par ailleurs, les aides en matière d'accession à la propriété (comme les déductions fiscales des intérêts hypothécaires au niveau fédéral) ne sont pas toujours liées à des conditions de revenus ; vont-elles donc vraiment à ceux qui en ont le plus besoin ? Avec la régionalisation de cette matière des déductions, des conditions (géographiques, énergétiques, en termes de loyers,...) pourront alors être ajoutées.

Par ailleurs, le foncier pèse lourd sur le coût de l'accès au logement. Les droits de superficie et d'emphytéose, qui dissocient la propriété du sol de celle du bâti, peuvent apporter à cet égard des pistes de solution. Certaines communes y recourent déjà.

Enfin, le logement social en Wallonie non seulement représente un faible taux du parc total de logements (8%) mais, en plus, est inégalement réparti entre communes. Dans une optique de solidarité, la Région impose désormais un taux de 10 % de logements sociaux par entité locale (plus spécifiquement, une sanction financière frappe les communes récalcitrantes, via un manque à gagner au fonds des communes). Certaines communes continuent pourtant à rechigner à souscrire à ce programme. Une piste pour l'avenir serait alors le développement de charges d'urbanisme en matière de logement, à l'image de ce qui se fait actuellement pour les bureaux. Il s'agit d'imposer aux promoteurs de projets (privés) de grande ampleur d'inclure dans leur projet la construction d'un certain nombre de logements de type social (à racheter ensuite par les pouvoirs publics à un prix déterminé), ce qui contribue par la bande à la dissémination de l'habitat social dans le tissu urbain. Une telle mesure est aujourd'hui en discussion au Gouvernement bruxellois.