



commission régionale de développement
gewestelijke ontwikkelingscommissie

*AVANT-PROJET D'ORDONNANCE INSERANT DANS LE CODE BRUXELLOIS DE
L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE UN TITRE VII BIS EN VUE D'INSTAURER UN
DROIT DE PREFERENCE A CERTAINS OPERATEURS IMMOBILIERS PUBLICS POUR
L'ACQUISITION DE LOGEMENTS A FINALITE SOCIALE*

AVIS DE LA COMMISSION RÉGIONALE DE DÉVELOPPEMENT

21 mars 2024

Secrétariat Commission
Régionale de Développement
Gewestelijke Ontwikkelings-
Commissie Secretariaat

Rue de Namur 59
1000 Bruxelles
Naamsestraat 59
1000 Brussel

T +32 2 435 43 56
F +32 2 435 43 99
@ crd-goc@perspective.brussels
www.crd-goc.brussels

[ici](#)
[ici](#)

Vu l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 juillet 2019, relatif à la Commission régionale de développement ;

Vu l'article 7 du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), tel qu'adopté par le Parlement le 13 octobre 2017 ;

Vu l'audition du représentant du cabinet de la Secrétaire d'Etat Ans Persoons, en date du 14 mars 2024 et en présence du cabinet de la secrétaire d'Etat Naoual Ben Hammou ;

La Commission émet en date du 21 mars 2024, l'avis unanime suivant.

1. AVIS

1. Préambule

La Commission est bien consciente des enjeux en matière de logements accessibles à la population en Région de Bruxelles Capitale pour tous les types de revenus, en ce compris les logements sociaux, avec plus de 50.000 familles en attente d'un logement social (et plus de la moitié de la population qui rentre dans les conditions d'accès) et une production moyenne annuelle ne dépassant pas 200 unités, sauf ces dernières années. Elle estime donc indispensable d'augmenter rapidement le parc de logements publics accessibles, mais elle estime que le projet d'ordonnance pose tellement de problèmes (voir plus loin) qu'il ne sera pas à même de répondre à l'objectif.

La Commission constate que le projet a une portée pratique limitée puisqu'il concerne potentiellement une fourchette de 300 à 400 logements par an, sur une moyenne annuelle de 12.000 transactions et ce, sans même tenir compte des difficultés budgétaires auxquelles les prochains gouvernements seront confrontés.

En pratique, si l'on tient compte de la production actuelle (2023 - année exceptionnellement basse), soit 500 logements par an, cela ne concernerait, en toute hypothèse, que la moitié des projets de logements, soit 25 % de 250 ou 60 logements environ.

Même si la production reprend un rythme plus soutenu, la Commission estime que l'option choisie n'est pas bonne, vu le poids budgétaire au regard de l'impact (il est question de 91 millions pour acquérir 300 logements). Par ailleurs, ce projet d'ordonnance rentrera en concurrence avec le nouveau dispositif d'appel à projet mis en place par la SLRB en collaboration avec les opérateurs privés qui a permis de presque quadrupler la production de logements sociaux sur cette législature par rapport aux précédentes.

Elle regrette que ce type de projet arrive dans la précipitation en fin de législature et estime qu'une modification du CoBAT ne peut se faire de cette façon avec les conséquences assez graves que cela peut avoir sur les finances publiques et sur l'attractivité du marché bruxellois.

Elle a questionné le représentant du Cabinet sur la suite de la procédure, et sur la possibilité de conclure encore sous cette législature. Le Cabinet a confirmé que le Gouvernement n'envisage pas de passer par une procédure de « proposition d'ordonnance » déposée par des parlementaires.

2. Système actuel

La Commission a noté les bons résultats de cette législature annoncés par la Secrétaire d'Etat au logement et son Cabinet (production exceptionnelle de 3.500 logements en une législature), néanmoins elle souhaiterait avoir à sa disposition une évaluation complète lorsqu'il s'agit d'aborder un nouveau système qui entrerait en concurrence avec le dispositif existant.

Elle constate que cet avant-projet arrive dans un contexte où le système de partenariat privé/public semble bien fonctionner, même si elle ne dispose pas d'une évaluation formelle. Elle suggère donc de continuer dans les partenariats existants en modifiant éventuellement la base des appels à projets s'il est sans doute utile de viser aussi des objectifs territoriaux (développement de logements sociaux dans les communes qui sont en dessous du seuil de 15%).

La Commission estime en effet qu'il conviendrait plutôt de profiter des outils déjà existants et notamment d'affiner l'appel à projets de la SLRB pour le faire porter par exemple sur certains quartiers ou zones en particulier pour inciter les promoteurs à s'y intéresser. Le Gouvernement a un pouvoir d'orientation en précisant le fonctionnement de cet outil pour répondre aussi à d'autres objectifs de mixité.

3. Définition de "finalité sociale"

Le projet se réfère à la définition de l'art 258, 1° du CoBAT qui définit les logements « de type social » comme suit : « logements dont la location ou la vente est réservée à une population ne pouvant disposer de revenus supérieurs de 20 % aux revenus d'admission au logement social. »

La Commission constate, et regrette, qu'on n'ait pas encore d'idée précise de la répartition des logements à acheter par différents opérateurs publics entre les différentes catégories prévues par le Code du Logement.

4. Copropriété forcée

La Commission constate que le système prévoit une copropriété forcée, même dans les cas où le porteur de projet ne compte pas vendre les appartements en projet, ce qui pose question. Elle suggère qu'un pourcentage de logements à finalité sociale en location (via une AIS ou autre) à long terme (par ex 20 ans cf Citydev) puisse être envisagé.

Par ailleurs, si la SLRB a une certaine expérience avec ses marchés publics qui permet aux promoteurs immobiliers de proposer à la SLRB au moins 25 % de logements sociaux dans le projet de construction, la Commission craint que les opérateurs publics ne soient réticents à entrer dans des copropriétés où ils sont minoritaires. Ils n'auront pas la même marge de manœuvre que lorsqu'ils sont uniques propriétaires et les charges seront plus élevées.

La taille réduite des projets (25 % de 3.500 m² représentent environ 8 logements), outre le manque d'attractivité que cela représente pour les OIP qui préfèrent se concentrer sur des projets à taille gérable pour eux sur le long terme, peut mener à des frais non contrôlés par les OIP qui seraient contraints de participer à des travaux engagés par la majorité des autres copropriétaires.

Il faudrait, à tout le moins, prévoir dans ce cas que les copropriétés identifient dans les actes de base les biens ou parties de biens gérés par les instances publiques pour une gestion autonome (ex : deux bâtiments dont les propriétaires respectifs sont seuls en charge de l'entretien et de la gestion de leurs communs respectifs).

5. Modalités pratiques à définir

La Commission estime important de toujours maintenir un climat favorable à l'investissement immobilier en logements à Bruxelles, dans la mesure où le privé est un élément essentiel à la production de logement, qu'il soit accessible ou moyen.

Outre l'incertitude au moment de l'élaboration du projet (et donc avant le dépôt de demande de permis) et la difficulté d'interprétation du délai d'ordre de 120 jours, rien n'est prévu en cas de recours contre le permis.

La Commission constate par ailleurs que, du point de vue des modalités juridiques liées aux achats des 25% de logements, il y a encore beaucoup de zones d'ombres, telles que la forme que prend l'engagement (option

d'achat ? Compromis ?) et à quel moment (délivrance du permis, travaux, ...), le sort des emplacements de parkings ou encore ce que l'on entend par « *standards de qualité conformes au marché* ».

La Commission s'est aussi interrogée sur d'autres aspects juridiques, comme l'ingérence éventuellement disproportionnée au droit de propriété (annulation du « Gronden en Pandendecreet » de la Région flamande par la Cour Constitutionnelle), la question des aides d'État et la compatibilité du système proposé avec les obligations en matière de marchés publics (qui sont d'autre part respectées dans le cadre des « appels à projets » évoqués ci-dessus puisque les opérateurs immobiliers peuvent concourir librement).

La Commission constate, vu toutes ces incertitudes, que le projet ne peut être adopté en l'état.

6. Financement

Le système de financement des SISP prévoit 50 % de subsides de la Région. Le reste est financé par la SISP qui emprunte sur 27 ans, et espère couvrir cet emprunt par les loyers perçus. Le système n'est pas réaliste : le tableau annexe au projet reprenant des coûts qui peuvent approcher 6.500 €/m², cela rendrait insoutenable le business model des opérateurs publics (1.500 € par mois pour rembourser 276.000 euros représentant la moitié du coût). De plus, le code du logement prévoit une allocation régionale de solidarité pour couvrir 75% de la différence entre le loyer de base (calculé entre 3 et 10% du prix de revient) et le loyer réel qui ne peut excéder 24% des revenus (même pour les locataires dépassant le revenu d'admission). Donc, si les logements reviennent plus cher, le risque pour la Région est une explosion de l'allocation de solidarité qui n'est pas supportable pour les finances régionales.

Vu le plafonnement du loyer à 24 % des revenus, même pour les gens qui ont des revenus supérieurs au revenu d'admission, la SISP va se retrouver dans l'impossibilité de rembourser son emprunt pour la partie non subsidiée.

Dans le modèle proposé, les SISP ne vont acquérir des logements dans les quartiers chers que dans 8 à 10 ans.

7. Prix de référence & modèle financier d'IDEA Consult

Le tableau des prix de référence de IDEA Consult suscite les mêmes critiques que pour l'arrêté charges : la Commission ne valide pas la méthodologie qui aboutit à des différences significatives entre certains quartiers similaires (par exemple, Matonge 6 500 / Flagey 4 800 , Boendael 6 600/université 4 600, Haut st Gilles 4 500/ Hôtel des Monnaies Berckmans 6 500, ...).

La Commission entend bien qu'il y a parfois trop peu de données pour certains quartiers, mais les extrapolations sont sujettes à caution, de même que certains prix moyens par quartiers qui peuvent sans doute recouvrir des réalités très différentes selon que l'on se trouve le long d'une avenue prestigieuse ou d'une rue secondaire.

IDEA Consult a expliqué lors de l'audition, qu'il avait relevé plus de 7 000 données (prix demandés) sur 4 ans, et que les extrapolations concernaient les quartiers avec moins de 30 données. La synthèse de l'étude communiquée à la Commission ne comporte pas d'indications sur les variances par quartiers, ce qui serait utile pour juger de la robustesse des résultats.

La Commission constate que le modèle réducteur de IDEA Consult se base sur une marge brute de 14 %, ce qui, compte tenu de l'effet de levier de l'endettement, conduit à un rendement sur fonds propres de plus de 40 %, ce qui semble excessif. Par ailleurs, les hypothèses retenues dans les modèles sont prudentes et pourraient être optimisées. La Commission regrette que l'étude n'ait pas pris en compte des modèles plus réalistes, comme l'actualisation des cash flows (DCF) qui permettent d'intégrer de nombreuses optimisations (ventes sur plan, renonciation au droit à l'accession, dette mezzanine, ...).

IDEA Consult a justifié lors de l'audition, le fait qu'il tient compte de la marge généralement exigée par les promoteurs. La Commission tient à préciser que certains développeurs/promoteurs travaillent avec des marges inférieures de moitié, ce qui montre qu'il est possible de revoir un taux de dégressivité du prix d'achat du tableau joint au projet d'ordonnance, pour réduire la période à la moitié des 10 ans prévus, pour atteindre le prix conventionné actuel (2 685 €/m² indexé ABEX).

La Commission ne croit pas au scénario d'IDEA Consult à 10 ans. Ce mécanisme pourrait avoir des effets pervers. L'opérateur public pourrait arriver à une situation où il achèterait des biens à un prix plus élevé que celui du promoteur sur le marché.

Il faudrait à tout le moins une clause de révision des prix d'achat par les opérateurs publics pour garantir que les prix réellement payés restent au moins 5 % inférieurs aux prix de commercialisation sur le marché, tenant compte de la garantie d'achat groupé de 25 % de la production et de l'absence de frais de commercialisation pour cette partie du programme.

Cette question comme d'autres posées au Cabinet, n'a pas trouvé de réponse lors de l'audition.

CONCLUSION

La Commission soutient l'objectif de créer davantage de logements à finalité sociale à brève échéance, vu l'urgence sociale à laquelle il convient de répondre.

Cependant, vu toutes les réserves qu'elle a dû émettre ci-dessus, elle se voit contrainte de rendre un avis **négatif** sur cet avant-projet d'ordonnance.

Il s'agit de plus de mener une réflexion dans une dynamique beaucoup plus large pour faire face aux enjeux énormes et urgents des logements abordables (en vente ou en location) en région bruxelloise incluant les logements pour revenus moyens indispensables à la pérennité financière de la Région.

La Commission insiste sur la nécessité de développer l'observatoire de l'habitat existant (à l'instar de ce qui se fait à Lille par exemple) et notamment de fournir des bases de données sur le marché immobilier (prix, nombre de ventes, structure de la propriété, etc...);

La Commission en profite dès lors pour attirer l'attention sur la nécessité de faire un bilan circonstancié de tous les instruments de la politique du logement, et d'envisager de nouvelles modalités à étudier, comme :

- la fixation de quotas de logements sociaux dans les plans (PAD, PPAS, voire dans la révision du PRAS) comme cela se pratique dans d'autres villes européennes (par exemple, dans les Plans Locaux d'Urbanisme PLU français) ;
- des nouvelles modalités de soutien aux projets de logements locatifs abordables : l'accès à la propriété devenant de plus en plus difficile, et les modes de vie et de résidence favorisant davantage la mobilité, le secteur locatif est appelé à se développer ;
- l'imposition d'un pourcentage de logements à finalité sociale (comme le prévoit le Gouvernement) soit 15 % dans chaque commune, mais avec des sanctions et amendes pour les autorités publiques (comme dans la loi « Solidarité et renouveau urbain » SRU française) pour favoriser une meilleure répartition des charges entre toutes les communes ;
- La généralisation de la séparation de la propriété du sol et des bâtiments pour les projets publics.