
AVIS

Avant-projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT) en vue d'y intégrer le nouveau principe d'un droit de préférence sur 25% de logements à finalité sociale dans chaque projet de logements comprenant plus de 3.500m² de superficie de plancher pour les Opérateurs Immobiliers Publics.

Demandeur	Secrétaire d'Etat Ans Persoons
Demande reçue le	26 février 2024
Demande traitée par	Commission Aménagement du territoire - Mobilité Commission Logement
Avis émis par le Conseil d'Administration du	8 avril 2024
Avis ratifié par l'Assemblée plénière du	18 avril 2024

Brupartners est composé de 7 membres effectifs et 7 membres suppléants représentant les organisations représentatives des employeurs (BECI), de 6 membres effectifs et 6 membres suppléants représentant les organisations représentatives des classes moyennes, de 2 membres effectifs et 2 membres suppléants représentant les organisations représentatives des employeurs du non-marchand (BRUXEO) et de 15 membres effectifs et 15 membres suppléants représentant les organisations représentatives des travailleurs (6 FGTB, 6 CSC, 3 CGSLB).

Préambule

Brupartners est saisi d'une demande d'avis concernant un avant-projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire (ci-après « CoBAT ») en vue d'y intégrer le nouveau principe d'un droit de préférence sur 25% de logements à finalité sociale dans chaque projet de logements comprenant plus de 3.500m² de superficie de plancher pour les Opérateurs Immobiliers Publics (ci-après « OIP »).

Cet avant-projet d'ordonnance s'inscrit dans le cadre du projet d'arrêté relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance des permis d'urbanisme. Lors de l'approbation en première lecture le 22 décembre 2023 de ce dernier, le Gouvernement a approuvé le principe « d'une obligation de prévoir une part de 25% de logements à finalité sociale dans chaque projet de logements comprenant plus de 3.500m² de superficie de plancher ».

Le Gouvernement justifie cette obligation notamment par les éléments suivants :

- La nécessité de trouver des solutions pour la crise du logement avec une augmentation moyenne des prix par quartier entre 2018 et 2023 de 27% et avec plus que 56.000 familles sur la liste d'attente d'un logement social ;
- Disposer à terme de 15% de logements à finalité sociale sur l'ensemble du territoire régional, répartis de manière équilibrée par commune et par quartier.

Concrètement, l'avant-projet d'ordonnance prévoit que tout projet de développement immobilier portant sur la création d'un ou plusieurs lotissements et/ou sur la construction, la démolition reconstruction ou la reconversion d'un ou de plusieurs immeubles comprenant une superficie de plancher égale ou supérieure à 3.500 m² destinée au logement réserve 25% ou plus de cette superficie de plancher de logements aux fins de leur acquisition par préférence par un OIP.

Il s'agit donc d'un système d'acquisition « en cascade ». L'OIP pourrait devenir une sorte de pré-acquéreur. Les principes-clés du système proposé sont les suivants :

- La prévisibilité pour les promoteurs afin d'intégrer le principe dans leurs calculs de faisabilité futur ;
- Un seul système pour toute la Région ;
- Une simplicité du système ;
- Pas d'intervention de la part des OIP sur la conception du projet ;
- Une procédure parallèle à l'instruction du permis (qui n'interfère pas sur cette procédure) ;
- Un lissage dans le temps des impacts financiers.

Pour ce qui concerne le prix de rachat par les OIP, le scénario privilégié par le Gouvernement envisage un rachat au prix corrigé du logement conventionné en reportant l'intégralité de l'impact sur l'incidence foncière avec un alignement sur une période de 10 ans.

Avis

Avant toute chose, **Brupartners** regrette à nouveau qu'il lui ait été demandé de remettre son avis dans des délais plus restreints que ce que ne prévoit l'ordonnance du 2 décembre 2021 relative à Brupartners (soit 30 jours ouvrés pour la remise d'un avis sur saisine)¹. De manière générale, les avant-projets d'ordonnances font tous l'objet de plusieurs lectures au niveau du Gouvernement et poursuivent ensuite leur processus législatif au niveau du Parlement jusqu'à la publication finale du texte au Moniteur belge. Dans le cas présent, ce parcours législatif aurait mérité une meilleure organisation pour permettre que la consultation des interlocuteurs sociaux via Brupartners se fasse dans des conditions normales. En outre, l'approche de la fin de la législature et la volonté de faire adopter des textes importants avant l'échéance ne doit pas se faire au détriment de la consultation des organes consultatifs bruxellois, dont Brupartners.

1. Considérations générales

1.1 Conseil d'Etat

Brupartners estime qu'il est essentiel que l'avant-projet d'ordonnance soit soumis à l'avis du Conseil d'Etat afin d'assurer la sécurité juridique.

1.2 Concertation

Brupartners insiste sur l'importance d'inclure tous les acteurs privés et publics (notamment les OIP eux-mêmes) lors de l'élaboration d'une telle réforme pour s'assurer que le dispositif fonctionne et réponde aux attentes et besoins de tous ces acteurs.

1.3 Articulation et cohérence avec d'autres textes et, notamment, la réforme des charges d'urbanisme

Brupartners constate que certaines adaptations doivent encore être apportées à l'avant-projet d'ordonnance pour assurer la bonne articulation et la cohérence avec la réforme en cours des charges d'urbanisme. **Brupartners** s'est d'ailleurs prononcé sur le projet d'arrêté relatif aux charges d'urbanisme imposées à l'occasion de la délivrance d'un permis d'urbanisme².

Brupartners demande de préciser si les 25% de logements à finalité sociale à réaliser par cette ordonnance comprennent ou se cumulent avec les 25% rendus possibles par le projet d'arrêté sur les charges d'urbanisme ou par un PAD.

Brupartners note également que les exigences liées à la mixité des unités de logements (dans les 25% qui feront l'objet du droit de préférence pour les OIP) seraient les mêmes que celles imposées par le futur Règlement régional d'urbanisme. **Brupartners** appelle donc le Gouvernement à bien veiller à l'articulation de ces textes.

¹ [Ordonnance du 2 décembre 2021 relative à Brupartners](#), art. 21 (M.B., 3 janvier 2022).

² [A-2024-017-BRUPARTNERS](#).

1.4 Impact budgétaire

Brupartners s'interroge sur la disponibilité des ressources financières suffisantes pour permettre l'exercice effectif du droit de préférence par les OIP.

L'incidence budgétaire de l'avant-projet d'ordonnance doit être pleinement mesurée en vue du déficit de la Région³ avant l'adoption définitive de l'ordonnance. Or, **Brupartners** note que ce budget n'est actuellement pas prévu dans l'accord budgétaire pour l'année 2024. Il appartiendra donc au futur Gouvernement de dégager les moyens nécessaires pour faire en sorte que ce dispositif fonctionne de manière effective. Par ailleurs, IDEA Consult souligne que « [p]our relativiser l'investissement potentiellement de la mesure [...], il faut rappeler que le processeur permet des rentrées locatives et de ventes (avec emphytéose idéalement). Le cout net pour la région n'atteint donc pas ce niveau, il faudrait une étude spécifique qui dimensionne les recettes générées pour le pouvoir public pour assurer qu'on rachète 100% des 25% pendant x années et voir combien ça coûterait au final »⁴.

1.5 Impacts sur l'offre et le prix du logement en général

Brupartners attire l'attention du Gouvernement sur l'importance de veiller à ce que cette réforme n'ait pas d'impacts négatifs sur la création de nouveaux logements.

Brupartners demande donc une évaluation à court (4 ans) et long termes (10 ans) de ce dispositif.

1.6 Difficultés de gestion pour les OIP

Brupartners attire l'attention sur des possibles futures difficultés et sur le coût de gestion élevé pour les OIP qui entreraient pratiquement systématiquement dans des copropriétés, entraînant une lourde gestion administrative des logements à finalité sociale.

Brupartners attire aussi l'attention sur la nécessité que ce dispositif ne mette pas en difficulté les autres mécanismes de partenariats publics/privés qui ont démontré leur efficacité pour la création de logements sociaux.

1.7 Philosophie du dispositif

Les organisations représentatives des travailleurs tiennent à saluer la philosophie du présent avant-projet d'ordonnance. Au regard de la crise du logement abordable qui sévit à Bruxelles, octroyer un droit de préférence aux OIP sur 25% des grands projets immobiliers paraît tout à fait pertinent. De plus, l'avant-projet d'ordonnance entend participer à l'objectif de disposer de 15% de logements à finalité sociale sur l'ensemble du territoire régional comme inscrit dans la DPR. L'offre de logements à finalité sociale est très inégale sur le territoire bruxellois et peine à se développer dans certains quartiers (effet NIMBY, réticences de certaines communes...) alors que seulement 1 commune sur 19 répond à l'objectif de 15%⁵. Enfin, en reportant le manque à gagner des promoteurs sur l'incidence foncière, le présent avant-projet d'ordonnance vise à minimiser les impacts sur la production immobilière tout en proposant un mécanisme limitant la spéculation foncière dans la Région. Les

³ Le Vif, « [Bruxelles, le mauvais élève bientôt en faillite ? Le train des dépenses est en marche](#) », consulté le 12 mars 2024.

⁴ IDEA Consult, « Analyse de l'impact financier d'une faculté de rachat pour la RBC de 25% des logements produits pour les opérations supérieures à 3500 m² », 18 décembre 2023, p. 31.

⁵ [Monitoring des quartiers](#) (consulté pour la dernière fois le 28/03/2024).

terrains encore disponibles en Région bruxelloise se font rares et la spéculation immobilière et foncière participe fortement à la crise du logement actuelle. Par ailleurs, il convient de lier ce dispositif avec des mesures visant à lutter contre des possibles effets de « rétention foncière ».

Les organisations représentatives des employeurs, des classes moyennes et des employeurs du non-marchand soulignent qu'il est en effet indispensable d'augmenter rapidement le parc de logements publics accessibles. Néanmoins, **ces organisations** estiment que l'avant-projet d'ordonnance pose tellement de problèmes (voir ci-dessus et ci-dessous) qu'il ne sera pas à même de répondre à l'objectif. De plus, le texte en projet a une portée pratique limitée puisqu'il concerne seulement une production potentielle de 300 à 400 logements à finalité sociale par an, sans tenir compte des moyens budgétaires qui ne sont pas encore déterminés, de la tendance à la baisse de production de logements neufs et du pouvoir discrétionnaire du secteur immobilier d'exécuter son permis obtenu⁶. Il est important de rappeler que le secteur immobilier privé agira en tant que moteur de production de logements. Un secteur qui est actuellement déjà sous forte pression, due notamment à l'augmentation des coûts de construction et l'augmentation des coûts financiers. Le nombre de ventes immobilières a baissé de 12,4 % en Région Bruxelles-Capitale en 2023⁷ et, dans le secteur de la construction, on n'a jamais enregistré autant de faillites qu'au cours de la période janvier-février 2024⁸. La mesure actuelle représente une fois de plus un frein supplémentaire à la production de logements neufs et abordables en général. A cet égard, l'avant-projet d'ordonnance est disproportionné par rapport à l'objectif poursuivi et au risque d'arrêt de la production de logements dans son ensemble.

2. Considérations particulières

2.1 Méthode de calcul du prix d'acquisition

Brupartners salue le fait que la méthode de calcul du prix d'acquisition se fonde sur une étude des différents scénarii envisageables et que cette étude, menée par IDEA Consult, ait été présentée en détails aux interlocuteurs sociaux.

Les organisations représentatives des travailleurs estiment que l'étude se veut rassurante quant aux impacts éventuels sur la production immobilière privée. Le lissage sur 10 ans et le report du manque à gagner sur l'incidence foncière permettent, selon l'étude, de minimiser la perte de marge et d'éviter la mise en difficulté des développeurs. En effet, l'étude souligne qu'« *[i]l est important de prendre en compte le contexte actuel fragilisé sur le secteur de la promotion. Les scénarios de lissage sur 6 ans et 10 ans permettent une répercussion progressive de la perte de marge sur l'incidence foncière. Nous préconisons le scénario sur 10 ans, qui entraîne une fragilisation marginale pour la promotion dans l'hypothèse d'une dégressivité linéaire dans le temps* »⁹.

⁶ IDEA Consult, « Analyse de l'impact financier d'une faculté de rachat pour la RBC de 25% des logements produits pour les opérations supérieures à 3500 m² », 18 décembre 2023, p. 30.

⁷ Baromètre des notaires – janvier 2024.

⁸ L'Echo, « [Belgique: nombre record de faillites en février](#) », 1^{er} mars 2024 (consulté pour la dernière fois le 18 mars 2024).

⁹ IDEA Consult, « Analyse de l'impact financier d'une faculté de rachat pour la RBC de 25% des logements produits pour les opérations supérieures à 3500 m² », 18 décembre 2023, p. 31.

A l'estime des **organisations représentatives des travailleurs**, la méthode de calcul du prix d'acquisition a été bien réfléchi et prend en compte tous les éléments nécessaires et, notamment, l'évolution des prix du marché immobilier¹⁰.

Les organisations représentatives des employeurs, des classes moyennes et des employeurs du non-marchand considèrent qu'un certain nombre d'éléments essentiels ne sont pas pris en compte dans la méthode de calcul du prix d'acquisition. Il s'agit principalement :

- Du taux de financement et de la réservation des logements à finalité sociale jusqu'à la livraison provisoire des logements ;
- De l'augmentation du prix du marché de la construction neuve en 2023. Compte tenu du fait que les prix de l'immobilier ont commencé à augmenter de manière significative après la crise COVID jusqu'à ce jour, ces prix du marché ne semblent donc plus d'actualité. Pour les appartements nouvellement construits dans la Région de Bruxelles-Capitale, **les organisations représentatives des employeurs, des classes moyennes et des employeurs du non-marchand** constatent une augmentation de prix de 8,06% entre le quatrième trimestre de 2022 et le quatrième trimestre de 2023 ; une augmentation significative qui n'a pas été incluse dans les données à l'appui du calcul des prix¹¹.
- De toutes les parties privatives (caves, parkings, espaces extérieurs privatifs prescrits par le RRU ...) à réaliser dans le projet de logement et indissociablement liées à l'acquisition d'un logement mais pour lequel aucun prix n'est déterminé¹².

Brupartners demande par ailleurs que la méthode de calcul de superficie de plancher telle que définie à l'article 274/1, 6° soit cohérente avec le projet d'arrêté sur les charges d'urbanisme.

2.2 Projets de développement immobilier destiné au logement

Brupartners demande de préciser par ailleurs si les projets de logements étudiants ou projets de co-living seront soumis à ce dispositif du droit de préférence.

2.3 Modalités de la vente

Brupartners constate que les modalités de la vente, exceptée la fixation du prix d'acquisition, ne sont pas définies dans l'avant-projet d'ordonnance et seront déterminées unilatéralement pour le Gouvernement. **Brupartners** demande de veiller à la bonne articulation avec la législation sur les marchés publics.

¹⁰ Notaris.be, "[Vastgoed in Brussel: wat waren de trends in het afgelopen jaar?](#)", consulté pour la dernière fois le 28 mars 2024.

¹⁰ IDEA Consult, « Analyse de l'impact financier d'une faculté de rachat pour la RBC de 25% des logements produits pour les opérations supérieures à 3500 m² », 18 décembre 2023, p. 31.

¹¹ <https://baroconstructionneuve.be/fr/publications/chiffres-trimestre-4-2023> consulté le 29 mars 2024.

¹² L'étude IDEA indique clairement : « Nous avons décidé d'exclure de la réflexion budgétaire le volet stationnement », voir : IDEA Consult, « Analyse de l'impact financier d'une faculté de rachat pour la RBC de 25% des logements produits pour les opérations supérieures à 3500 m² », 18 décembre 2023, p. 17.

2.4 Recours contre le permis d'urbanisme

Pour garantir la sécurité juridique, **Brupartners** demande que l'avant-projet d'ordonnance soit clarifié concernant une disposition qui prenne en compte l'impact d'une procédure de recours à l'encontre d'un permis d'urbanisme sur l'exercice du droit de préférence.

2.5 Renonciation à l'exécution du permis d'urbanisme

Brupartners souligne que les promoteurs peuvent très bien renoncer à l'exécution d'un permis d'urbanisme. Or, l'avant-projet d'ordonnance ne contient aucune disposition pour encadrer cette situation.

Brupartners demande donc que soit ajoutée une disposition qui envisage ce droit de renonciation et son impact sur le droit de préférence.

2.6 Indexation

Les prix d'acquisition sont indexés annuellement sur base de l'indice ABEX. **Brupartners** demande d'indiquer quel index de base serait d'application pour indexer les prix.

Brupartners constate que l'avant-projet d'ordonnance n'indique pas à quel moment, parmi les trois options suivantes, une indexation du prix d'acquisition doit être effectuée :

- Lors de la formulation de l'offre d'acquisition ;
- Lors de l'exercice du droit de préférence ;
- Lors du paiement du prix d'achat.

Les organisations représentatives des employeurs, des classes moyennes et des employeurs du non-marchand proposent à cet égard de s'inspirer du mécanisme des logements « clé-sur-porte » : un paiement par tranches selon l'avancement des travaux et indexation au moment du paiement de ces tranches.

Les organisations représentatives des employeurs, des classes moyennes et des employeurs du non-marchand ajoutent que l'index ABEX reflète seulement le coût de la construction des habitations. Les prix d'acquisition repris dans le tableau annexé à l'avant-projet d'ordonnance reflètent des prix de vente du résidentiel neuf, y compris le prix du foncier. En permettant aux prix établis d'évoluer uniquement en fonction de l'indice ABEX, une partie de l'évolution des prix du logement est laissée de côté. En outre, l'étude d'IDEA Consult se réfère à une "indexation des prix de l'immobilier Immoweb" au lieu de l'indice ABEX pour mettre à jour les prix de l'immobilier qu'elle collecte.

2.7 Liste des OIP

Brupartners appelle le Gouvernement à veiller à ce que les OIP faisant de la revente (comme citydev ou le Fonds du logement) ne puisse pas activer ce mécanisme de droit de préférence. En effet, à l'estime de Brupartners, l'objectif de la réforme est bien d'affecter ces logements sociaux à la location et d'étoffer le parc de logement appartenant au public.

Les organisations représentatives des employeurs, des classes moyennes et des employeurs du non-marchand proposent également d'intégrer les logements mises à disposition des agences immobilières sociales (A.I.S.) dans le champ d'application des 25% de logements à réaliser c'est-à-dire le logement locatif modéré tel que défini à l'article 2, §2 du Code de Logement.