

AVIS

LOG.23.05.AV

Projet d'arrêté modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 décembre 2008 relatif à la cession et à l'acquisition de droits réels d'un bien immobilier par une société de logement de service public

Avis adopté le 30/08/2023

DONNEES INTRODUCTIVES

Demandeur : M. Christophe COLLIGNON, Ministre wallon du logement, des pouvoirs locaux et de la ville.

Date de réception de la demande : Le 17 juillet 2023

Délai de remise d'avis : 45 jours

Préparation de l'avis : Le projet a été présenté par Mme Charlotte BERNARD, Conseillère à la Cellule Logement au Cabinet du Ministre Collignon, le 21 août 2023.
Un projet d'avis a été examiné par le Pôle Logement lors de sa séance du 28 août 2023. Celui-ci a validé électroniquement le projet d'avis le 30 août 2023.

Description du projet : L'avant-projet d'arrêté a été adopté en 1^{ère} lecture par le Gouvernement wallon lors de sa séance du 29 juin 2023.
Les principales modifications sont les suivantes :

- le terme "plus-value financière" est ajouté aux définitions de l'article 1er de l'arrêté en projet;
- chaque programme de cession sera autorisé par la SWL;
- le programme de cession comportera désormais la proposition de plus-value immobilière;
- le produit de la vente sera versé sur un compte de dépôt social ouvert à la SWL au nom de la SLSP;
- un ordre de priorité sera établi dans l'utilisation des plus-values financières réalisées par la vente;
- des avenants pourront être envisagés au programme de cession initial;
- en cas de cession de logements occupés, ceux-ci seront maintenant proposés au locataire occupant que ce dernier en ait fait la demande ou non;
- il est prévu que la cession soit proposée par priorité et dans un ordre chronologique en ce qui concerne la cession de logements construits pour la vente;
- un nouvel article est inséré pour permettre la location avec option d'achat;
- les SLSP ne pourront plus céder avant 20 ans les logements rénovés avec une aide de la Wallonie et avant 30 ans les logements créés avec une aide de celle-ci;
- il est dorénavant prévu, qu'en cas de cession de bien autre qu'un logement ou un terrain, la priorité est accordée à toute personne physique ou morale qui occupe le bien depuis au moins 5 ans.

AVIS

REMARQUES GÉNÉRALES

Le Pôle rappelle que l'accès à la propriété immobilière pour les populations précaires reste extrêmement difficile. Il se réjouit des options d'achat et de location-achat proposées aux candidats-locataires et propriétaires. Il rappelle, à nouveau, sa demande de pérennisation, voire d'augmentation, des moyens pour augmenter l'offre de logements publics et la rénovation du parc immobilier.

Le Pôle estime plausible l'inclusion des ASBL, fondations ou coopératives agréées entreprises sociales et actives dans l'immobilier à caractère social dans l'ordre de priorité de cession de biens immobiliers. La finalité sociale de ces acteurs permet en effet de poursuivre l'affection du logement à une mission d'utilité publique.

Le Pôle recommande d'éviter le caractère cadenassant d'un grand nombre de principes repris dans le projet. Ces dispositions ne permettent pas toujours une saine gestion immobilière, qui nécessite un degré d'autonomie suffisant pour répondre à chaque situation rencontrée.

Citons notamment le mécanisme entourant le programme de cession (article 6 de l'arrêté du 5 décembre 2008 relatif à la cession et à l'acquisition de droits réels d'un bien immobilier par une SLSP, tel qu'il serait modifié). Ainsi, la SLSP doit faire un programme pluriannuel de cession de ses logements et de ses terrains. Ce programme doit être motivé par la SLSP sur la base de différentes contraintes. Comme c'est déjà prévu actuellement dans le CWHD, la SWL autorise la cession. Les plus-values financières doivent être réinvesties, avec l'autorisation de la SWL, selon un programme de travaux à effectuer selon l'ordre de priorité suivant :

- création de logements ;
- pérennisation du parc locatif ;
- reconstitution des ressources foncières ;
- amélioration du confort des locataires ;
- amélioration des abords des logements dont la SLSP est propriétaire.

Des modifications devront avoir lieu afin de permettre aux SLSP de mener une politique immobilière viable (financement) et efficiente (souplesse).

ANALYSE ARTICLE PAR ARTICLE

Les numéros d'article font référence à la future numérotation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 décembre 2008 relatif à la cession et à l'acquisition de droits réels d'un bien immobilier par une société de logement de service public (et non à la numérotation de l'arrêté modificatif en projet).

Article 1^{er} (article 2 du projet d'arrêté)

12° : « loyer minimum »

La définition est spécifique à l'article 9/1, en témoigne la référence au § 1^{er} en fin de définition. Il semble donc que cette définition figurerait plus opportunément dans l'article 9/1, ce que fait d'ailleurs le projet de façon redondante. Cela dit, il se pose la question de comment valoriser les intérêts relatifs au préfinancement.

13° : « valeur locative normale » (VLN)

Le montant calculé grâce à la grille indicative des loyers évolue au cours du temps en fonction de l'actualisation de celle-ci. Le montant à payer par le locataire en location avec option d'achat variera également au cours du temps. Le Pôle s'interroge sur la terminologie de « valeur locative normale » ? En effet, la grille des loyers définit les valeurs locatives normales et, ici, on dit que les valeurs locatives normales se situent en dessous du seuil minimal des VLN ? Le Pôle se demande si la définition du « loyer d'équilibre » ou « loyer de référence » ne devrait pas être privilégiée plutôt que celle de « valeur locative normale » ? Il est préférable de renvoyer ici à la définition proposée au projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la SWL ou par les SLSP en cours d'adoption (article 1^{er}, 14^o bis). Il convient que la modification de l'arrêté du 5 décembre 2008 relatif à la cession et à l'acquisition de droits réels d'un bien immobilier intervienne plus tard.

Article 4 (article 2 du projet d'arrêté)

Comme en matière de calcul du loyer, il semble opportun de pouvoir tenir compte des revenus de l'année en cours, s'ils diffèrent d'au moins 15 % de ceux figurant dans l'inscription de la candidature.

Le paragraphe 2 ne comprend aucune exception. Il s'applique donc aussi, par exemple, à l'article 8, paragraphe 3 (vente au plus offrant à toute personne physique ou morale). Cela contrevient au Règlement général sur la protection des données (RGPD) en ce qui concerne les principes de finalité légitime et la minimisation des données. Il conviendrait de limiter son champ d'application.

Article 6 (article 3 du projet d'arrêté)

§ 1^{er}, alinéa 3

Il est proposé d'ajouter la phrase suivante : « *Chaque programme de cession est autorisé par la Société wallonne* ».

Faute de disposer des orientations fixées par le Gouvernement ou le Ministre en la matière, la SWL disposera d'un large pouvoir d'appréciation. Cette situation est d'ailleurs identique aux principes énoncés dans l'arrêté du 5 décembre 2008, dans sa version actuelle. Des critères sur lesquels peut se fonder cette appréciation devraient opportunément être déterminés dans le futur par circulaire.

§ 2, dernier alinéa

Il est proposé d'ajouter la phrase suivante : « *La société venderesse doit réinvestir la plus-value financière, avec l'autorisation de la Société wallonne, selon un programme des travaux à effectuer par ladite société selon l'ordre suivant [...]* ».

Le Pôle demande l'absence d'un ordre de priorité rigide, afin de garantir une saine gestion immobilière par les SLSP (voir remarques générales).

Par ailleurs, cette disposition est une reprise de l'article 6, alinéa 2, de l'avant-projet d'arrêté relatif aux modalités de placement des disponibilités des SLSP. Cela implique deux choses.

D'une part, suite au Comité de concertation du 6 février 2023 entre la Société wallonne du Logement et le secteur, l'ordre de priorité d'utilisation des plus-values sur vente (PVV) tel qu'imposé par le texte initial de l'avant-projet d'arrêté relatif aux modalités de placement des disponibilités des SLSP a été

supprimé et remplacé par l'énumération des dépenses immobilières pouvant être financées. La SWL et le secteur partagent la démarche afin de laisser de l'autonomie aux SLSP de proposer une affectation que la SWL peut analyser et valider comme priorité dans l'utilisation.

D'autre part, pour des raisons légistiques, il semble plus logique, non pas de reprendre le texte ici (dans l'arrêté du 5 décembre 2008 relatif à la cession et à l'acquisition de droits réels d'un bien immobilier par une SLSP), mais de renvoyer à l'article 6, alinéa 2, de l'avant-projet d'arrêté relatif aux modalités de placement des disponibilités des SLSP. Cela évite notamment de risque à l'avenir de modifier l'un sans l'autre et de se retrouver avec 2 arrêtés contradictoires.

Mais pour cela, et pour d'autres raisons (voir notamment ci-dessus le commentaire de l'article 1^{er}, 13^o, et ci-dessous celui de l'article 9, § 2, dernier alinéa), le Pôle recommande que la modification de cet arrêté du 5 décembre 2008 intervienne plus tard.

En tout état de cause, le Pôle estime important que la disposition, à défaut de renvoyer à l'avant-projet d'arrêté relatif aux modalités de placement des disponibilités des SLSP, soit conforme à celui-ci.

Article 8 (article 5 du projet d'arrêté)

La possibilité de déroger à l'ordre de priorité est souhaitable. Il semble toutefois que confier cette possibilité au Ministre est inopportun et comporte un risque de ralentissement du dossier. Le Pôle estime que ce rôle pourrait opportunément être dévolu à la SWL.

En outre, il semble opportun de s'assurer, au besoin moyennant une modification réglementaire, que l'article 8 permette, pour les SLSP, d'opter pour la méthode de vente adéquate. Si certaines SLSP procèdent actuellement à une ouverture des offres (via enveloppes fermées), d'autres utilisent une méthode qui consiste à recueillir les offres directement lors d'une séance publique (sans s'apparenter à une séance de vente aux enchères pour autant). Ces procédés, qui respectent les principes de transparence et d'égalité de traitement, doivent continuer d'être admis. L'arrêté actuel ne semble toutefois pas l'admettre, parlant de « séance d'ouverture des offres ».

Article 9 (articles 6 et 7 du projet d'arrêté)

Article 9, § 2, 4^o (article 6 du projet d'arrêté)

Il est proposé d'insérer la phrase suivante : « *Si aucun candidat acquéreur n'a été recensé endéans les 24 mois de la mise en vente, le logement est intégré dans le patrimoine locatif de la société et bénéficie alors automatiquement des avances [...] de l'arrêté ministériel du 8 mars 2004 portant approbation du règlement des avances de la Société wallonne du logement ou d'une mise de fonds propres via les disponibilités de la société* ».

La disposition prévoit une alternative : soit des disponibilités, soit des avances.

Le Pôle demande que la SLSP, contrainte réglementairement de verser son bien dans son parc locatif, bénéficie également des subsides à la création de logements et qu'elle ait la garantie de pouvoir louer celui-ci en dehors des règles d'attribution et de location prévue pour le logement social (et donc sans être inclus dans le quota de logement à loyer d'équilibre notamment). Nous visons ici des logements qui sont mis en vente durant 24 mois, et donc improductif, alors que des investissements conséquents ont été consentis. Il est donc impératif que la SLSP puisse espérer un minimum de retour sur investissement. Afin d'éviter une longue période d'inoccupation, le Pôle demande, compte tenu des procédures à respecter, que les délais de procédure soient le plus court possible.

Par ailleurs, comme il a été évoqué ci-dessus (cf. commentaire de l'article 6, § 2, dernier alinéa), un avant-projet d'arrêté relatif aux modalités de placement des disponibilités des SLSP est en cours. Il semble plus intéressant de renvoyer au nouveau texte, ce qui suppose donc d'adopter ledit arrêté relatif aux modalités de placement des disponibilités avant cette modification (de l'arrêté du 5 décembre 2008 relatif à la cession et à l'acquisition de droits réels d'un bien immobilier par une société de logement de service public).

Plus important, le texte actuel renvoie à l'arrêté ministériel du 8 mars 2004 portant approbation du règlement des avances. En raison d'une mégarde, le règlement des avances fait actuellement l'objet d'un arrêté ministériel alors que le CWHD exigeait une intervention gouvernementale : arrêté (cf. notamment les articles 59bis, 59ter, 71, 78... du CWHD).

C'est ainsi qu'un avant-projet d'arrêté relatif aux modalités de placement des disponibilités des SLSP est en cours. Il semble également plus intéressant de renvoyer au nouveau texte, ce qui suppose donc d'adopter ledit arrêté relatif aux modalités de placement avant la modification de l'arrêté du 5 décembre 2008 relatif à la cession et à l'acquisition de droits réels d'un bien immobilier par une société de logement de service public).

Enfin, et pour rappel, il serait préférable que le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 6 septembre 2007, organisant la location des logements gérés par la SWL ou par les SLSP en cours d'adoption, intervienne aussi avant l'arrêté modifiant l'arrêté du 5 décembre 2008 2008 relatif à la cession et à l'acquisition de droits réels d'un bien immobilier par une société de logement de service public. La raison en est précisée au commentaire de l'article 1^{er}, 13^o, ci-dessus.

Article 9/1 (article 7 du projet d'arrêté)

L'article 7 du projet d'AGW insère un nouvel article 9/1.

Le mécanisme de location avec option d'achat est limité aux logements construits pour la vente. Il semble opportun de laisser la possibilité à la SLSP d'utiliser ce mécanisme pour d'autres biens de son parc (logement déjà construit). Ceci permettrait la mise en place d'une politique immobilière favorisant l'accès à la propriété pour les locataires, à faire approuver par la SWL le cas échéant. Si ce n'est pas le cas, le nombre de locations avec option d'achat sera finalement extrêmement réduit sur le terrain. Concernant les logements existants, la procédure devra tenir compte, outre les frais d'amortissement du bien, de l'ensemble des frais de gestion et d'entretien courant, réalisés sur le logement par la SLSP, en sa qualité que bailleresse.

Au vu des conditions fixées dans le projet d'arrêté et dans la mesure où ces conditions découlent d'une seule expérience-pilote, Le Pôle s'interroge sur la faisabilité d'appliquer le mécanisme proposé à tout le territoire wallon. Il se demande également si le public visé aura la capacité financière pour profiter pleinement de ce mécanisme (levée de l'option et acquisition du bien). Cette interrogation est d'autant plus marquée pour les opérations sises dans des zones où le prix de l'immobilier est élevé.

Enfin, le Pôle attire l'attention sur le fait qu'en l'absence de vente au 31 décembre de la deuxième année suivant celle de la première occupation, la récupération de la TVA par la SLSP n'est plus possible. Ceci a donc une conséquence sur le coût de l'opération à supporter par la SLSP et donc le prix de vente du bien. Il convient de s'assurer de la viabilité du mécanisme dans ce cas de figure, le cas échéant en adaptant le texte.

§ 1^{er} :

Le § débute en précisant que la SLSP peut conclure un contrat de location avec option d'achat « *sur la base d'une décision motivée* ». Comment cette disposition doit-elle être comprise au regard de la cascade de priorités visée à l'article 9, § 2, tel qu'il sera modifié. Lorsqu'une offre de prise en location

avec option d'achat est déposée, quelle doit être la motivation pour conclure cette convention ? De quelle marge de manœuvre dispose la SLSP dans ce cas : la SLSP peut-elle refuser la proposition et attendre l'écoulement du délai de 12 mois pour vendre le bien à une personne ayant des revenus supérieurs ? Dans ce dernier cas, doit-elle motiver son refus (selon le projet d'arrêté, il semble que non, la motivation n'existant que pour la conclusion du contrat) ? Des clarifications semblent utiles sur ce point.

§ 2 :

Au point 1°, il est proposé d'inclure le prix de vente dans le contrat de bail avec option d'achat.

La possibilité de tenir compte d'une éventuelle variation du prix des terrains est notamment utile dans le cas de constructions sur des terrains appartenant à la SWL et dont les prix sont déterminés avec une indexation convenue en cas d'achat différé de plus de deux ans.

Par conséquent, le Pôle demande d'inclure les éventuelles variations liées à la date d'achat. Cela devient : « *le prix de vente et ses éventuelles variations liées à la date d'achat* ».

Au point 2°, il est également proposé d'inclure le montant de la valeur locative nominale dans le contrat de bail avec option d'achat.

La valeur locative normale telle que définie à l'article 1^{er}, 13° varie au cours du temps. Il semble donc y avoir une contradiction entre la fixation de la valeur locative normale par une SLSP au début du contrat et la définition de l'article 1^{er}, 13°. Plus important, l'appellation même « valeur locative normale » peut prêter à confusion comme cela a été mieux expliqué sous le commentaire de l'article 1^{er}, 13°, ci-dessus. Le Pôle recommande d'utiliser une autre appellation (exemple le « loyer de référence » ou le « loyer d'équilibre »), d'autant plus que la définition proposée est celle qui se trouve dans le projet lié au loyer d'équilibre (arrêté du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la SWL ou par les SLSP).

Par ailleurs, il faudrait que le texte prévienne aussi l'évolution du loyer (celui que l'on nomme de manière erronée valeur locative normale), car ledit loyer ne peut être fixé durant neuf ans et devrait logiquement être influencé par un système d'indexation ou de mise à jour de la grille des loyers. Le Pôle s'inquiète de la transparence des engagements des candidats acheteurs sur les montants de loyers à payer durant les neuf ans et au terme sur le montant d'achat, si celui-ci suit la grille indicative des loyers. Ce montant sera-t-il indexé annuellement et sur quelle base ? La VLN est calculé avec la grille indicative des loyers. Celle-ci sera fluctuante au travers des neuf ans.

Le 4° définit le loyer minimum comme suit : « *Le loyer minimum comprend les frais incompressibles supportés par la société que sont notamment l'indemnité forfaitaire due à la Société wallonne, l'assurance incendie, la rémunération de base des employés de la société, le précompte immobilier ainsi que les intérêts relatifs au préfinancement de l'opération de création du logement visé au paragraphe 1^{er}* ».

Bien que cette énumération soit non exhaustive, il semble important d'ajouter, de manière expresse, l'ensemble des frais de gestion et d'entretien courant, réalisés sur le logement par la SLSP, en sa qualité que baillesse. De même, l'ensemble des charges (privatives et communes) non récupérables auprès du locataire doivent être reprises. Ces investissements permettent de garantir le maintien du logement en état, voire de lui apporter une plus-value. Pour éviter toutes discussions futures, il convient que ces éléments figurent expressément dans l'énumération.

Ces mêmes précisions doivent être apportées à l'article 1^{er}, 12^o du projet d'arrêté qui reprend également cette définition du « loyer minimum ».

§ 4, alinéa 1^{er} :

Il est proposé d'insérer la disposition suivante : *« Si le locataire n'achète pas le logement dans les conditions et délais prescrits par le contrat, la société conserve le logement et l'intègre dans son parc de logements à loyer d'équilibre tels que visés au Titre IV 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 sociétés de logement se service public ».*

Le Pôle demande ce qu'il adviendra du quota des logements à loyer d'équilibre ? Dit autrement, l'intégration est-elle possible si le nombre de logements à loyer d'équilibre déjà loués par la SLSP atteint le quota maximum prévu par l'AGW du 6 septembre 2007 ?

Par ailleurs, la disposition ne précise pas le sort du locataire dans le cas où il n'acquiert pas le logement à l'issue du contrat de location avec option d'achat. Le bail prend-il fin ou le locataire est-il maintenu dans le logement avec un bail de logement à loyer d'équilibre ? Cette dernière possibilité aboutirait à une discrimination envers les autres candidats à des logements à loyer d'équilibre.

À titre d'illustration, imaginons une SLSP dont le quota de logements à loyer d'équilibre est déjà dépassé et qui se trouverait dans ce cas de figure. Si le locataire candidat-acquéreur renonce rapidement à l'achat, cela signifie-t-il qu'il sera d'office prioritaire pour continuer à occuper le logement via signature d'un bail de logement d'équilibre ? Cela constituerait une porte d'entrée dérobée pour bénéficier d'un logement à loyer d'équilibre.

§ 4, alinéa 2 :

Il est proposé d'insérer la disposition suivante : *« Elle rétrocède au locataire la différence mensuelle cumulée entre le loyer payé et le loyer demandé par la société pour ce logement à loyer d'équilibre déduction faite du montant couvrant les éventuels dégâts locatifs ou impayés de loyer ».*

Le Pôle s'interroge sur cette allusion au logement à loyer d'équilibre qui figure ici.

Devrons-nous considérer le logement faisant l'objet d'une opération de location-vente comme étant un logement à loyer d'équilibre dès le début de ladite opération ? Le Pôle souhaite que ce point soit éclairci.

Article 10 (article 8 du projet d'arrêté)

Le Pôle estime que la révision de l'arrêté du 5 décembre 2008 relatif à la cession et à l'acquisition de droits réels d'un bien immobilier par une SLSP doit être l'occasion de rationaliser les dispositifs existants. Aussi, il s'interroge sur l'augmentation considérable des délais durant laquelle les logements ne peuvent être vendus.

Comme énoncé précédemment, les mécanismes actuels de subvention prévoient déjà des durées d'affectation à respecter (à défaut de quoi, des remboursements de subvention devront se faire). Des impositions d'affectation (comme c'est le cas actuellement) semblent donc largement rencontrer les objectifs de logements publics en Wallonie. La règle énoncée à l'article 10 empêche ainsi toutes cessions entre les acteurs publics du logement. Pensons par exemple à une SLSP qui souhaiterait confier la gestion d'un logement de transit à un CPAS, via un droit d'emphytéose. Il faut, en effet, rappeler que le terme « cession » est très large vu qu'il vise tout droit réel. La SLSP et le CPAS, qui

s'entendent pourtant pour le maintien de la destination du logement de transit, sont dans l'impossibilité totale d'y procéder (absence de dérogation possible) et ce, sans limite dans le temps.

Il faut relever d'ailleurs que les nouveaux arrêtés de financement évoquent la possibilité d'un transfert de propriété des logements de transit et d'insertion moyennant le maintien de l'affectation (article 4, § 17 de l'arrêté du 10 mars 2023 relatif à l'octroi par la SWL d'une aide aux SLSP en vue de la création de logements d'insertion et article 4, § 17 de l'arrêté du 10 mars 2023 relatif à l'octroi par la SWL d'une aide aux SLSP en vue de la création de logements de transit). Comment interpréter ce conflit entre ces arrêtés et le projet d'arrêté ?

Le Pôle pense donc qu'un système de durée d'affectation lié au subsidé (avec un remboursement au prorata) est suffisant et opportun et qu'une interdiction de cession risque d'être une contrainte sans plus-value aucune sur la politique de logement public.

Enfin, le Pôle comprend difficilement la portée du § 4 du futur article 10 de l'arrêté de 2008 relatif à la cession et à l'acquisition de droits réels d'un bien immobilier par une société de logement de service public qui vise les « *logements ayant bénéficié d'une aide régionale aux locataires* ». Vise-t-on le cas évoquer dans les arrêtés de financement qui permet de vendre le logement aux locataires à la fin de la huitième année à dater de la première occupation ? Des précisions s'avèreraient opportunes.

Par ailleurs, il est proposé au § 4 la phrase suivante : « *Par dérogation aux paragraphes 2 et 3, le Ministre peut autoriser la société à vendre les logements ayant bénéficié d'une aide régionale aux locataires, au plus tôt à la fin de la huitième année à dater de la première occupation* ».

Le Pôle demande quelle catégorie de locataires est visée par cette disposition ? Social, d'équilibre... ? Ce point doit être éclairci.

Article 12 (article 10 du projet d'arrêté)

La procédure prévue dans l'arrêté actuel est fondée pour les ventes de terrains valorisables. Le Pôle estime qu'elle est toutefois inutilement lourde pour des ventes de « fond de jardin ».

Il recommande l'ajout d'un alinéa pour permettre de déroger, de manière motivée, à la fois à l'obligation de proposer la vente aux autorités publiques (et d'attendre leur réponse ou l'expiration du délai de trois mois) mais aussi à la mise en concurrence (cession de quelques mètres carrés jouxtant une seule propriété ou cession à un autorité publique en vue d'affecter le terrain à une destination d'utilité publique). Précisons que de telles dérogations sont possibles pour les opérations immobilières menées par les pouvoirs locaux (circulaire du 23 février 2016 portant sur les opérations immobilières des pouvoirs locaux).
