

L'habitat groupé dit *solidaire*

Obstacles juridiques et solutions à envisager

Conférence du 3 juin 2014
Nicolas BERNARD

Actuellement en plein essor, l'habitat dit « *solidaire* » constitue une déclinaison de l'habitat groupé, comprenant une personne au moins en état de précarité sociale. En plus de fournir un toit à des personnes démunies, cette formule innovante permet d'initier un processus de revalidation sociale.

L'habitat *solidaire* se heurte toutefois à des obstacles juridiques nombreux : taux d'allocations sociales, contraintes urbanistiques, normes de salubrité afférentes aux logements collectifs, principes civils de la colocation...

Dans l'ouvrage publié chez Larcier fin 2013, les auteurs identifient ces freins juridiques autant que les pistes de solutions destinées à amplifier la diffusion de ce nouveau mode d'habitat.



CONCEPTS ET EXEMPLES BRUXELLOIS

Habitat groupé (cohousing)

Près d'un demi-siècle après l'émergence de l'habitat communautaire, on voit poindre à nouveau la figure de l'habitat collectif au travers de l'habitat groupé. Ce dernier repose sur 3 éléments constitutifs :

1. Un processus participatif : les décisions sont prises par tous les cohabitants et les tâches et responsabilités sont réparties entre tous.
2. Une communauté intentionnelle : tous les habitants ont délibérément opté pour une mise en commun partielle.
3. Des équipements collectifs : espace de repas ou de rencontre, aire de jeux pour les enfants, atelier, buanderie, vélos ou voitures collectifs...

Il existe différentes formes d'habitat groupé, notamment :

- Les béguinages pour personnes âgées (ex. Cité Jouet-Rey à Etterbeek, Entre voisins à Etterbeek, Le martin-pêcheur à Watermael-Boitsfort)
- Les ateliers d'artistes (ex. les ateliers Mommen à Saint-Josse, voir photos ci-contre)
- Les logements collectifs pour personnes affectées d'un handicap mental, insérées le cas échéant dans des maisons communautaires (ex. maisons d'africains Peuls gérées par l'asbl L'autre lieu en Région bruxelloise)
- Les habitats kangourou ou intergénérationnels (Dar el Amal à Molenbeek-Saint-Jean et Les trois pommiers, agence immobilière sociale bruxelloise)

- Les habitats groupés pour anciens détenus et les abris collectifs pour sans-abri (ex. Petits riens, Un toit à soi à Ixelles)
- Les logements en camping permanent (ex. en Wallonie)
- Les squats (ex. le Gesu au Botanique (évacué) et Woninggen 123 logements à la rue royale).

L'habitat groupé peut aussi bien être locatif qu'acquisitif, privé que public, délibéré ou incident, flanqué d'un accompagnement social ou non. Toutefois, les différentes formes d'habitat groupé procèdent d'un même constat : tous les occupants ont jugé que le collectif représente la meilleure voie à un moment donné de leur existence, pour pouvoir s'approprier un logement et s'y épanouir.

Si les motivations personnelles sont diverses, il ne semble pas que ces regroupements répondent à des mobiles idéologiques, comme c'était le cas des logements communautaires des années '60 dont les habitants voulaient changer le monde par leur mode d'habitat. C'est avant tout la nécessité matérielle qui pousse de nos jours les gens à s'agréger pour habiter.

L'habitat groupé dit *solidaire*

Rassemblant en un même lieu de vie plusieurs ménages (familles, couples ou isolés), l'habitat dit *solidaire* est une variante de l'habitat groupé ou collectif. Il connaît cependant une spécificité : au moins un de ses membres doit être en état de précarité sociale.

Cette précarité n'est pas qu'une affaire de ressources pécuniaires. Elle touche également d'autres registres/critères : la santé physique ou mentale, l'âge, l'absence de logement (ou le mal-logement), l'isolement social, les problèmes de mobilité (handicapés), l'assujettissement à des assuétudes (alcoolisme ou toxicomanie)...

Au moins deux de ces critères sont exigés pour considérer une personne en état de précarité et ce, afin d'éviter que certaines personnes ne bénéficient indûment des avantages de cette reconnaissance.

L'habitat *solidaire* se matérialise par un ensemble architectural composé de logements/chambres privatifs et d'au moins un lieu de vie commun occupé par plus de deux adultes qui ne sont liés par d'autres liens que cet ensemble d'habitation. Il bénéficie parfois d'un accompagnement social. Ainsi, en plus de fournir un toit à des personnes démunies, cette formule entend retisser du lien et de la cohésion sociale.

FREINS JURIDIQUES À L'HABITAT SOLIDAIRE ET SOLUTIONS À ENVISAGER

Il convient de souligner l'ambivalence actuelle en matière normative. Trop étoffé ou exagérément discret selon les sujets, le corpus de règles ne constitue pas toujours un adjuvant dans la mise en œuvre d'un droit au logement, au contraire.

Petit tour d'horizon des freins au développement de l'habitat *solidaire* et des solutions à envisager pour y remédier.

Les règles relatives aux allocations sociales

Lorsqu'un allocataire social bénéficie d'un revenu de remplacement (allocation de chômage, revenu d'intégration sociale, garantie de revenus aux personnes âgées, allocation aux personnes handicapées), le montant de ce revenu est automatiquement revu à la baisse si l'autorité compétente considère l'allocataire comme cohabitant, et non comme isolé.

Cette règle est d'application dans les habitats groupés pour les personnes isolées (sans charge de famille ni partenaire de vie) qui ne forment en rien un ménage au sens traditionnel du terme avec les autres habitants. Si l'allocation de la personne accueillie reste intacte, c'est parfois l'allocation de la personne hébergeante qui est rabotée. La pénalisation affecte donc les deux pôles de la relation de solidarité qui caractérise l'habitat *solidaire*.

Les allocataires sociaux concernés sont dès lors contraints de négocier avec les autorités, pour espérer obtenir en finale une dérogation (être considéré comme isolé). Cette situation crée une double insécurité juridique : non seulement l'octroi d'une dérogation dépend fortement de la capacité de persuasion de la personne concernée, mais de surcroît, les différents services compétents (ONEm, CPAS, police, etc.) ont des interprétations différentes de la notion de cohabitation.

La **solution** envisagée par les auteurs de l'ouvrage consiste à remplacer l'actuel système de dérogation (accordé comme une faveur ou une exception) par un véritable droit que pourrait revendiquer toute personne remplissant les conditions requises. Autrement dit, cette solution privilégierait l'adoption d'un régime de droit (et de sécurité juridique) plutôt que le renforcement d'un régime d'exception. Elle permettrait aussi d'éviter tout traitement arbitraire ou discrimination entre les allocataires sociaux occupant un habitat *solidaire*.

L'allocation sociale perçue par tous les isolés occupant un habitat *solidaire* se situerait à un taux intermédiaire entre celui des isolés et celui des cohabitants en ce qui concerne l'allocation de chômage et le revenu d'intégration, entre le taux inférieur et le taux supérieur de la garantie de revenus aux personnes âgées ou encore, entre le taux catégorie A et le taux catégorie B de l'allocation aux handicapés.

NB. Lors du débat, l'orateur n'a pas exclu l'option de l'allocation universelle, ce qui aurait pour conséquence de simplifier considérablement les pratiques et d'éviter toute forme d'abus ou de discrimination entre les allocataires sociaux.

Les règles relatives au logement

Il n'y a pas que les règles régissant la situation de l'occupant (allocations sociales) à entrer en jeu dans l'habitat *solidaire*. Les règles régissant le logement (urbanisme, domiciliation, colocation et salubrité) comptent également pour beaucoup.

1. Urbanisme

Dans la législation urbanistique de la Région de Bruxelles-Capitale, les obstacles à la création d'habitats *solidaire* sont de plus en plus nombreux, en particulier en matière de *normes d'habitabilité* et de *subdivision d'immeubles*.

Des *normes d'habitabilité* strictes sont en effet imposées pour la construction d'un immeuble neuf ou la rénovation lourde d'un immeuble existant. Ces normes sont définies au titre II du Règlement Régional d'Urbanisme (RRU). Elles visent notamment les superficies minimales des pièces, les hauteurs sous plafond, l'éclairage naturel, les raccordements eau/gaz/électricité, la salle de bain ou de douche, la cuisine, les toilettes, ce qui est de nature à entraver le développement de l'habitat solidaire.

Une dérogation à ces normes est prévue en faveur des maisons de repos, des établissements hôteliers et des établissements d'hébergement collectif (recouvrant uniquement les locaux appartenant à une personne de droit public ou d'intérêt public, offrant des possibilités de séjour collectif, tels que les pensionnats et chambres d'étudiants appartenant à une université). Les habitats solidaires (privés) ne bénéficient donc pas de cette dérogation.

Des *normes de subdivision d'immeubles* sont également imposées par le Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (COBAT). Un permis d'urbanisme est requis pour diviser un immeuble en plusieurs logements, même si aucune intervention architecturale n'est prévue. Ces normes sont d'application lors de la création d'un habitat solidaire dans un immeuble existant (subdivision aux fins de réserver chaque étage ou partie d'étage à un ménage différent).

On constate en outre que les communes bruxelloises chargées de délivrer le permis de subdivision d'immeubles aux demandeurs privés ont décidé de combattre ce phénomène de subdivision, parce qu'elles craignent une trop grande pression automobile dans les quartiers ou une réduction de la qualité de vie dans ces logements. Certaines communes, comme Bruxelles-Ville et Schaerbeek, ont ainsi adopté des recommandations formelles à l'attention de leurs services d'urbanisme (surface minimale des logements, nombre de chambres par logement...). D'autres communes, comme Auderghem et Schaerbeek, imposent des taxes spécifiques pour les subdivisions d'immeubles n'ayant pas fait l'objet d'un permis d'urbanisme.

Plusieurs **solutions** alternatives sont envisagées par les auteurs de l'ouvrage en vue d'assouplir les normes d'habitabilité et de subdivision pour l'habitat solidaire :

- Assouplir l'interprétation de la notion d'unité de résidence définie dans le Règlement Régional d'Urbanisme (RRU), ce qui ne nécessiterait pas de modification du RRU mais dispenserait de permis la subdivision d'un immeuble pour en faire un habitat solidaire.
- Introduire la notion de *zorgwonen* ou appartement supervisé (existant en Région flamande) dans la législation bruxelloise, ce qui dispenserait de permis la subdivision de l'immeuble concerné (notamment pour un habitat solidaire).
- Remplacer le permis d'urbanisme pour subdivision par une déclaration urbanistique préalable (lorsqu'aucun acte ou travail soumis à permis n'est envisagé en surplus), ce qui allégerait, raccourcirait et réduirait le coût de la procédure actuelle.
- Octroyer un permis d'urbanisme à durée limitée (en modifiant l'arrêté du 29/01/2004) pour la subdivision d'un immeuble en habitat groupé, ce qui assurerait la réversibilité de l'opération, rassurerait

les autorités délivrantes et empêcherait une vente de l'immeuble à la découpe (en plusieurs logements distincts).

2. Résidence principale et domiciliation

Toute personne a le droit et l'obligation de s'inscrire dans les registres de population de la commune dans laquelle se trouve sa résidence principale.

Dans la pratique toutefois, certaines communes refusent cette domiciliation, même à titre provisoire. Ce problème est régulièrement rencontré dans le cadre d'habitats solidaires. Sous couvert de raisons urbanistiques, de salubrité, de défense de l'intérêt général ou de la dignité humaine, ces pouvoirs locaux entendent surtout écarter une population qui contribue peu aux recettes fiscales de la commune et consomme beaucoup de budgets sociaux.

Parfois, c'est le gestionnaire d'habitat solidaire qui refuse en amont cette domiciliation à la personne en situation précaire, afin d'éviter l'application du taux cohabitant et d'empêcher que les meubles des autres ne soient, en cas de saisie, indûment vendus avec ceux du débiteur défaillant.

Qu'elle qu'en soit la raison, cette absence de domiciliation place l'individu concerné dans une sorte de *no man's land* juridique et administratif qui pose de nombreux problèmes, à la fois en matière judiciaire, d'assurance de soins de santé, de détermination du taux (isolé ou cohabitant) de certaines prestations et allocations sociales, de réception de courrier administratif (recommandés, assignations en justice, avis de saisie, courriers du CPAS...), de droit de vote (non-inscription sur la liste des électeurs) ou encore de retard important dans le versement des allocations sociales (en raison des conflits de compétences territoriales entre CPAS). En un mot, le refus d'inscription d'un individu au registre de population exacerbe ses difficultés financières déjà existantes.

Les auteurs de l'ouvrage ne proposent pas de **solution** spécifique pour faire respecter le droit/obligation de domiciliation, notamment pour les personnes en état de précarité dans les habitats solidaires, mais ils insistent sur :

- La circulaire du 15/03/2006 où le Ministre de l'Intérieur rappelle aux pouvoirs locaux la réglementation en matière d'inscription provisoire (obligatoire) dans les registres de population et les invite à en faire une application rigoureuse et correcte.
- La possibilité d'opérer en temps utile un inventaire notarié des patrimoines mobiliers des différents résidents, afin d'éviter la vente induite de leurs meubles en cas de saisie.

3. Colocation

De nombreux projets d'habitat solidaire reposent sur la formule de location (plutôt que d'acquisition). Dès qu'il y a plus d'un signataire -hors bailleur- du contrat de location, on est en présence d'une colocation.

Cette colocation impose des *obligations* :

- soit des *obligations conjointes* : division de la dette entre les colocataires, ce qui implique que l'insolvabilité d'un des colocataires est supportée par le bailleur

- soit des *obligations solidaires* : unicité de la dette, ce qui implique que le bailleur puisse réclamer toute la dette à chacun des colocataires.

Cette dernière formule, préférée par les bailleurs, est souvent d'application.

Les conséquences juridiques des *obligations solidaires* sont nombreuses en matière de paiement du loyer, mais aussi de garantie locative, de dégâts locatifs, d'entretien des lieux, de départ anticipé d'un locataire et son remplacement... Le principe de solidarité imprègne ainsi chacune de ces obligations, créant parfois des problèmes ingérables pour les parties, d'autant que les règles civiles de la colocation évoluent dans un flou total.

Une **solution** envisagée par les auteurs de l'ouvrage est la signature par tous les colocataires d'un *pacte de colocation* opposable entre eux mais pas au bailleur. Ce pacte, signé dès le début du bail, peut arrêter la clé de répartition du loyer, régler la question de la garantie locative, de la ventilation des dégâts locatifs, de la division des charges et de l'assurance incendie.

Au-delà de la contribution à la dette, le pacte peut instaurer un *règlement d'ordre intérieur* qui définit le vivre-ensemble dans ses aspects les plus pratiques (poubelles, vaisselle, courses, rangement...) et fait souvent la réussite d'un habitat collectif.

Il peut également régler les questions liées au départ anticipé d'un colocataire : le sort de la garantie bancaire payée par le locataire sortant, le remboursement des dégâts locatifs éventuels (après un état des lieux intermédiaire), le choix du remplaçant... Il faut souligner qu'en cas de départ anticipé, le pacte de colocation doit être adapté formellement, en sus de *l'avenant* au bail de location.

Ce pacte est particulièrement crucial lorsque certains locataires n'ont pas signé de contrat avec le bailleur car il constitue le seul document juridique qui les lie à la colocation et les empêche d'être des *électrons libres* (qui quittent les lieux sans préavis, ne paient pas leur part du loyer...).

4. Salubrité

La salubrité des logements n'a pas été abordée lors de cette conférence car cette matière, autrefois partagée entre le pouvoir fédéral (dans le cadre des baux à loyer) et le pouvoir régional (dans le cadre de la politique du logement) a été régionalisée au 1er juillet 2014 par la 6ème réforme de l'Etat. L'avenir nous dira si cette régionalisation entraînera des changements relatifs à cette matière dans le *Code Bruxellois du logement* et en particulier dans son *arrêté d'application du 04/09/2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipements*.

VERS UNE LABELLISATION DE L'HABITAT SOLIDAIRE ?

La *labellisation* présente plusieurs avantages pour les pouvoirs publics.

Elle leur permet tout d'abord de cibler leurs interventions sur les habitats solidaires qui répondent aux conditions qu'ils ont fixées et contribuent à la mise en œuvre de leurs politiques.

Cette certification ou reconnaissance juridique des « vrais » habitats solidaires leur permet ensuite de mener des politiques ciblées en matière d'allocations sociales, d'urbanisme, de logement, etc. (expériences pilotes, dérogations).

La labellisation leur permet enfin de circonscrire et de limiter les crédits affectés à l'habitat solidaire.

Mais la labellisation présente aussi des écueils.

De manière générale, il faut éviter que la multiplication des labels, actuellement dans l'air du temps, ne brouille la lisibilité de chacun d'entre eux et ne les décrédibilise aux yeux du public perdu dans le maquis de certifications.

Il faut également éviter d'attribuer un label aux formules d'habitat groupé qui ne sont pas sous-tendues par un projet social (il ne faut pas négliger le risque que les marchands de sommeil soient encouragés par les avantages de ce label).

Il ne faut pas non plus décourager les bonnes volontés à la base de l'habitat solidaire, par la multiplication des contraintes qu'imposent la labellisation.

Enfin, il faut éviter qu'en présence de structures d'habitats solidaires labellisées, les autorités publiques ne se dessaisissent de leurs responsabilités en matière de résorption structurelle de la précarité et des problèmes d'accessibilité au logement.

Mais que labelliser exactement ? Un lieu, des personnes ou des projets ?

Le choix du *lieu* (des briques) attachera le label à des conditions liées au logement et au type de structure qu'il abrite.

Le choix des *personnes* attachera le label à des exigences liées au parcours des individus en état de précarité (ce qui pose problème, tant pour l'individu accueilli ainsi stigmatisé que pour l'habitat accueillant).

Enfin, la labellisation des *projets* (et de leurs porteurs) favorisera des projets en fonction de critères liés à la fois à la configuration du bâti et à la solidarité interpersonnelle mise en œuvre au sein du projet.

Contact

Nicolas BERNARD, Professeur de droit, auteur de l'ouvrage avec Valérie LEMAIRE
Facultés universitaires Saint-Louis - 43, Boulevard du Jardin Botanique - 1000 Bruxelles
Tél. : 02/211.78.44
E-mail : nbernard@fusl.ac.be