

Le subventionnement des communes et CPAS dans le cadre de l'acquisition d'immeubles abandonnés et de la rénovation d'immeubles insalubres

La Cour des comptes a contrôlé deux mécanismes de subventionnement qui trouvent leur fondement légal dans le code régional du logement et ont pour objectif principal la création de logements : le premier concerne la lutte contre les immeubles à l'abandon, le second la rénovation d'immeubles isolés insalubres ou fonctionnellement inadaptés. Dans les deux cas, l'instruction des dossiers relève des attributions de la direction de la rénovation urbaine de Bruxelles Développement urbain du service public régional de Bruxelles.

Le subventionnement de l'acquisition des immeubles abandonnés est régi par l'arrêté de l'exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1990 relatif à l'acquisition par les communes d'immeubles abandonnés.

La Cour des comptes a observé que le nombre de dossiers ayant effectivement abouti à la liquidation du subside régional est très réduit. L'efficacité du dispositif mis en œuvre par l'arrêté précité pour lutter contre la multiplication du nombre d'immeubles abandonnés ne peut se mesurer sur la seule base des subventions effectivement liquidées : elle comprend notamment le soutien qu'il apporte aux communes dans leur démarche visant à persuader les propriétaires d'entreprendre eux-mêmes les rénovations destinées à rétablir la salubrité des immeubles concernés.

La lutte contre les immeubles abandonnés ou inoccupés passe également par le droit de gestion publique des logements, en vue de leur location, et par la mise en application récente du régime des sanctions en cas de logement inoccupé.

Par ailleurs, l'arrêté du 19 juillet 1990 n'a pas été adapté depuis sa promulgation, alors que le secteur du logement a connu des modifications substantielles.

La Cour des comptes estime donc que l'administration doit procéder à l'évaluation de cet arrêté en tant qu'outil destiné à réhabiliter des logements et déterminer les causes qui en réduisent l'usage. Si le maintien du système est décidé, il conviendra de revoir le texte pour en augmenter l'opérationnalité et assurer son intégration, notamment avec les dispositions du code du logement.

Quant au subventionnement de la rénovation d'immeubles isolés insalubres, il fait l'objet de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 février 1998 organique de la rénovation ou de la démolition suivie de la reconstruction d'immeubles des communes et des CPAS.

Cet arrêté prévoit l'octroi de subventions en faveur des communes et des CPAS pour la rénovation d'immeubles isolés insalubres ou fonctionnellement inadaptés. L'opération peut également s'appliquer à la démolition, suivie de la reconstruction immédiate, d'immeubles isolés souffrant d'insalubrité ou menaçant ruine. La Cour des comptes a examiné le processus d'octroi et de liquidation des subventions, ainsi que la vérification a posteriori des obligations liées à son octroi.

La Cour des comptes observe que la réglementation relative au processus d'octroi se révèle peu précise, laconique et ambiguë sur certains points. L'examen des dossiers montre que, dans les faits, à côté de la réglementation, s'est développée une pratique administrative appliquée de manière homogène, de sorte que l'égalité de traitement des bénéficiaires est assurée. Les procédures, notamment en ce qui concerne la fixation du montant maximum de la subvention, ne sont toutefois pas pleinement en accord avec la réglementation en vigueur. Il importe dès lors d'apporter à l'arrêté du gouvernement du 12 février 1998 les modifications et précisions nécessaires afin de donner un fondement réglementaire à cette pratique administrative et de lever les ambiguïtés constatées.

En ce qui concerne plus particulièrement l'octroi de la subvention en matière de démolition-reconstruction, les conditions restrictives prévues par l'arrêté rendent celui-ci difficilement applicable : la Cour recommande d'analyser leur pertinence. Il convient également, le cas échéant, d'étendre le bénéfice de la subvention pour l'hypothèse de la démolition à tout immeuble de la commune ou du CPAS souffrant d'insalubrité ou menaçant ruine, pour autant que la propriété en ait été acquise depuis un délai raisonnable à partir de l'introduction de la demande.

Quant au processus de liquidation de la subvention, la Cour des comptes observe, en particulier, que si l'administration régionale a détecté plusieurs subventionnements multiples, les moyens de contrôle et d'investigation actuels, basés sur les décisions des communes et CPAS, n'en garantissent pas l'exhaustivité. Un mécanisme préventif devrait être mis en place, tel que, par exemple, un système de centralisation de l'information sur les subventionnements régionaux. L'arrêté pourrait aussi également imposer aux bénéficiaires de déclarer les autres subventions perçues. Par ailleurs, l'administration devrait prendre des mesures pour limiter l'intervention au titre d'immeubles isolés aux 65 % du coût de la rénovation des parties affectées au logement, qui restent à la charge de la commune ou du CPAS après déduction des autres subventions.

Le non-respect des délais d'exécution des travaux de rénovation imposés par l'arrêté n'est pas systématiquement sanctionné par un refus de subventionnement du solde, ce qui rompt l'égalité de traitement des bénéficiaires. La réglementation prévoit que la durée d'exécution de la rénovation ne peut dépasser les cinq ans qu'à titre exceptionnel, en raison d'éléments pouvant être qualifiés de force majeure. Si la réalité impose de considérer le délai de cinq ans comme insuffisant, il importe de l'adapter.

Enfin, la Cour des comptes a constaté que, dans les faits, le subside régional ne couvre que très rarement les 65 % du coût effectif de la rénovation, contrairement à ce que prévoit l'arrêté. Le taux moyen se rapproche davantage des 50 à 55 %, pour atteindre, parfois, un niveau inférieur à 35 %.

Concernant la vérification a posteriori des obligations liées à l'octroi de la subvention, il convient, notamment, de retenir l'obligation d'affecter l'habitation rénovée à du logement assimilé à du logement social, et l'interdiction de l'aliéner.

Selon l'arrêté, l'affectation au logement assimilé à du logement social implique que le bien soit donné en location à des personnes répondant aux conditions de revenus du logement social et pour un loyer dont le montant initial annuel a été fixé à une valeur située entre 2 et 5 % du coût total des travaux de rénovation.

La Cour de comptes considère comme inadéquate la norme retenue par l'arrêté pour déterminer le montant du loyer. Celle-ci se différencie, sans raison apparente, des normes appliquées pour les logements sociaux ou pour les logements gérés par les agences immobilières sociales. En outre, elle peut générer des loyers de montants très différents. Sa logique ne correspond pas aux exigences de revenus posées en matière d'accès au logement social. Cette norme représente une des causes qui, comme le caractère disproportionné de la sanction prévue, à savoir la récupération d'office du montant des subventions allouées, entravent le contrôle systématique, par l'administration, de la gestion locative des logements concernés.

En ce qui concerne plus particulièrement les conditions de revenus, la Cour des comptes estime nécessaire de prévoir une sanction spécifique visant à empêcher ou à décourager l'attribution de ces logements à des personnes qui ne se trouvent pas dans les conditions prévues. En outre, il convient d'établir une relation proportionnelle entre la sanction financière (la récupération du montant de la subvention) et l'infraction, tout en préservant son caractère dissuasif.

L'harmonisation des interventions des différents services de l'administration régionale amenés à vérifier le respect des normes en matière de logement social devrait renforcer le contrôle de la condition d'affectation du logement. Dans cette optique, il importe de ne pas confier au même service la mission d'octroyer la subvention et celle de vérifier la condition d'affectation. Par ailleurs, la qualité des informations transmises par les bénéficiaires devrait être améliorée pour affermir le contrôle.

Enfin, les deux arrêtés de subventionnement examinés prévoient l'interdiction d'aliéner le bien considéré. Toutefois, la Cour des comptes constate que l'hypothèse de la vente autorisée, prévue par l'arrêté du 4 février 1999 relatif à la vente par les communes et les CPAS d'immeubles ayant fait l'objet de subventionnements, n'a jamais été appliquée. La question de la pertinence de ce mécanisme se pose car les conditions exigées sont restrictives et l'avantage proposé est très limité. La Cour recommande donc à l'administration d'analyser cette situation et, le cas échéant, de proposer les modifications réglementaires qui s'imposent. Prévoir simplement un délai en deçà duquel l'aliénation serait interdite et sanctionnée de manière dissuasive serait sans doute plus utile. Dans le même ordre d'idée, la Région de Bruxelles-Capitale devrait analyser l'opportunité de fixer une limite dans le temps au respect de l'affectation du bien, en tenant compte des limites fixées pour l'aliénation.

La Cour des comptes recommande de revoir fondamentalement les réglementations applicables aux deux subventionnements envisagés non seulement pour les améliorer, mais aussi pour les intégrer aux dispositions adoptées ultérieurement, notamment en matière de logement inoccupé dans le cadre du code du logement et de logement social ou assimilé. Dans ce contexte d'intégra-

tion, la Cour insiste également sur la nécessité de renforcer la coordination des interventions et des outils mis en place par les différents services de l'administration.

Lors du débat contradictoire, cette dernière a répondu que, outre les modifications déjà proposées de l'arrêté du 12 février 1998, une révision fondamentale du dispositif actuel pourrait être envisagée à l'avenir.

La ministre chargée de la Rénovation urbaine a confirmé que les modifications techniques proposées par l'administration, qui répondent à certaines constatations, n'ont pu être approuvées sous la législature précédente et qu'il appartiendra au nouveau gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale d'activer la révision du dispositif actuel.