

# Inondations: quelles solutions activer, quelles leçons en tirer?

Interview par R. Lecomte de

Nicolas Bernard  
Professeur de droit à l'Université Saint-Louis-Bruxelles  
[nicolas.bernard@usaintlouis.be](mailto:nicolas.bernard@usaintlouis.be)

Les inondations de juillet qui ont frappé la Wallonie ont rappelé l'existence de très fortes inégalités en matière de logement. Elles sont aussi très vite venues poser la question des solutions de relogement, temporaire ou durable, que les pouvoirs publics peuvent activer ou faciliter, remettant par la même occasion en lumière certains freins ou obstacles préexistants en matière d'accès au logement...

**Q**u'est-ce que ces inondations vous évoquent en premier lieu?

Ces inondations montrent que nous ne sommes pas tous égaux face à ce type de catastrophes naturelles. Elles ont en effet davantage et plus durement frappé les ménages précaires. Parce qu'ils vivent dans des habitations plus vétustes, plus anciennes, qui se sont parfois effondrées sous les assauts des eaux ou ont dû être démolies par la suite. Parce que, aussi, ils sont plus nombreux à vivre dans des zones exposées aux inondations, où l'immobilier est notamment plus abordable. A Verviers et plus largement dans la Vallée de la Vesdre, les modestes maisons ouvrières s'enfilent ainsi le long de l'eau, là où se trouvaient les entreprises pourvoyeuses d'emplois, tandis que les beaux quartiers ont pris leurs aises sur les hauteurs, à l'abri des inondations.

Cette crise météorologique, environnementale, est à cet égard également une crise sociale. Elle fait d'autant plus mal qu'elle s'ajoute à d'autres crises qui, elles aussi, ont impacté ou impactent encore particulièrement les ménages les plus modestes: crise sanitaire, crise financière, crise de l'immobilier...

**E**lles ont également révélé que nombre de personnes n'étaient pas assurées...

Une proportion impressionnante de ménages en sont effectivement aujourd'hui réduits à espérer que le Fonds des calamités intervienne en leur faveur... Ce qui ne va pas sans questionner l'absence d'obligation en la matière.

L'assurance habitation n'est en effet actuellement imposée que dans deux cas de figure. D'une part, quand les personnes souscrivent à un emprunt hypothécaire pour acheter leur logement, la banque prêteuse exigeant que le bien soit couvert. D'autre part, depuis environ trois ans, les locataires sont également en principe obligés de souscrire à une assurance. Ceux-ci ont cependant seulement l'obligation d'assurer le contenant, pas le contenu, ce qui le protège par exemple en cas d'incendie, de dégâts des eaux, auquel cas le propriétaire ou encore les voisins mitoyens pourraient se retourner contre lui. Par contre, il n'existe pas d'obligation du bailleur vis-à-vis du locataire, or dans le cas présent, c'est à lui

qu'incomberait d'entreprendre les travaux de remise en état.

Ne serait-il pas dès lors pertinent de réfléchir à la possibilité d'une généralisation de l'obligation d'assurance habitation? Après l'explosion de gaz qui a détruit deux maisons du quartier Léopold à Liège et tué plus d'une dizaine de personnes, cette question s'était déjà posée mais on l'a vite rangée au placard...

D'autre part, il est vrai qu'une partie des ménages non couverts avaient renoncé à assurer leur habitation non pas simplement par négligence mais faute de moyens, privilégiant d'autres besoins plus urgents et immédiats. Mais, en cas de généralisation de l'obligation d'assurance, ne pourrait-on pas imaginer des mécanismes de solidarité pour les ménages défavorisés, qui agiraient en complémentarité d'une concurrence accrue entre compagnies qui favoriserait probablement déjà par elle-même une diminution des prix?

**Q**uels mécanismes les pouvoirs publics peuvent-ils activer

pour soutenir les sinistrés, atténuer l'impact de la catastrophe?

Les aides possibles sont relativement nombreuses, même s'il est certain que, s'ajoutant aux milliards d'euros d'aides déjà dégagés dans le cadre de la crise Covid, cela va encore un peu plus impacter les finances publiques...

J'ai évoqué le Fonds des calamités. Il y a aussi toutes les aides financières et matérielles qui peuvent être fournies par les CPAS grâce à des fonds supplémentaires qui leur sont octroyés. Justement, le Gouvernement wallon a dégagé 50 millions d'euros pour aider les communes et CPAS à assurer le relogement des sinistrés.

Mais il existe également des mécanismes moins connus qui pourraient être activés. Parmi ceux-ci, je pense par exemple à une diminution conséquente voire à une exonération complète, pour raison d'improductivité ou d'incapacité du bien, du revenu cadastral qui sert de base au calcul du précompte immobilier et de l'impôt sur les personnes physiques. Les per-



C. Leclercq



C. Leclercq



C. Leclercq

côté, cela allégerait les importantes dépenses que consacrent la Région, les CPAS, etc., pour le relogement temporaire des personnes. L'accès à la propriété reste la meilleure planche de réintégration!

**De façon plus urgente, quelles solutions de relogement, au moins temporaires, pourraient être activées selon vous?**

Au niveau des Sociétés de Logement de Service Public, des dérogations sont possibles en cas de force majeure ou pour des raisons d'urgence sociale. Comme on le sait, il y a certes un manque criant de logements publics, mais des places dérogatoires pourraient sans doute être réservées pour les sinistrés, qui ont un besoin de logement immédiat, ne pouvant attendre des mois voire bien davantage pour arriver en haut des listes d'attente. Précisément, le Gouvernement wallon a adopté en urgence, le 19 juillet dernier, un arrêté qui permet aux sociétés de logement public de déroger dans une certaine mesure aux règles d'attribution, en vue d'un relogement rapide (quoique temporaire). En bénéficieraient non seulement les locataires actuels d'un logement public qui auraient été évacués (en attendant de réintégrer leur bien ou d'en investir un autre), mais aussi les locataires privés. Et, de manière générale, une enveloppe de 25 millions d'euros a été débloquée par l'exécutif au profit des sociétés de logement public pour assumer l'aide urgente au profit des sinistrés.

L'habitat léger devrait également occuper une place de choix dans la palette des solutions de relogement. Alors que pendant longtemps cet habitat alternatif, dans ses multiples déclinaisons (chalets, containers, tiny houses, yourtes, caravanes, etc.), n'était guère bien vu par les autorités (peur du développement d'un sous-habitat,

d'une institutionnalisation de la pauvreté, d'une ghettoïsation, etc.), il se trouve aujourd'hui dans un processus de reconnaissance législative. Le décret du 2 mai 2019 a ainsi inséré et défini la notion d'habitation légère dans le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable (renommé depuis Code wallon de l'Habitation durable) ainsi que dans le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation. Ces inondations sont une occasion providentielle pour concrétiser ce processus et exploiter toute la souplesse et les potentialités de l'habitat léger. Au-delà de son coût réduit en comparaison aux habitations en dur, il peut être monté et démonté rapidement, peut s'intégrer aisément dans différents environnements, être modulé suivant les besoins spécifiques des uns et des autres, etc. Il semblerait que le gouvernement wallon l'ait bien compris puisque, en vue du relogement temporaire des sinistrés, des appels d'offres ont été lancés par la Société Wallonne du Logement (SWL) en vue de la location mais aussi de l'achat d'habitats modulaires. Bien entendu, encore faudra-t-il trouver des terrains adaptés, avec raccords possibles aux impétrants, évacuation des eaux usées, etc.

Mais, au niveau du parc de logements privés, il existe également des viviers immobiliers sous-exploités. Par exemple, ces événements, en rendant la pénurie de logements encore plus criante, remettent sur le devant la scène la problématique des logements inoccupés. En Wallonie, selon les estimations, leur nombre oscillerait entre 20 000 et 40 000, soit pratiquement autant que le nombre de ménages inscrits sur des listes d'attente pour obtenir un logement social... Cela a également des effets indirects néfastes en provoquant une tension sur le marché locatif, et donc une augmentation des loyers au détriment des ménages à faibles revenus.

La Wallonie a pourtant enrichi au

fil du temps l'arsenal juridique mobilisable, notamment par les pouvoirs locaux, pour lutter contre ce fléau. Le dernier outil en date prévu par le décret du 1er juin 2017 réformant le Code wallon du logement et de l'habitat, transposant un outil qui existait déjà à Bruxelles depuis 2009, mérite à cet égard qu'on s'y attarde: l'action en cessation. Ouverte à tout opérateur immobilier public ainsi qu'à une série d'associations agréées<sup>1</sup>, elle permet au tribunal de constater l'inoccupation d'un logement et d'ordonner au propriétaire qu'il «prenne toute mesure utile afin d'en assurer l'occupation dans un délai raisonnable», de quelque manière que ce soit: occupation personnelle, mise en location, vente, etc. Cette procédure présente plusieurs avantages: la rapidité puisqu'elle s'instruit comme en référé, soit dans les deux jours, à la différence d'une réquisition qui est beaucoup plus longue et lourde; son faible coût; son pouvoir dissuasif, dès lors que le juge est libre d'assortir sa décision d'une astreinte, somme d'argent à payer par jour de retard mis à s'exécuter.

Ce mécanisme reste cependant extrêmement peu utilisé, les communes tendant à privilégier d'autres outils plus légers (mais aussi moins efficaces), du moins qui n'engagent pas une action en justice, tels que les taxes communales. Pourtant, s'il est vrai que son activation réclame pas mal d'énergie, à chaque fois qu'une action en cessation a été initiée à Bruxelles, elle s'est soldée par un succès.

Je ne dis pas que mobiliser ce levier permettrait de libérer, du jour au lendemain, des milliers de logements pour les sinistrés: beaucoup de ces immeubles laissés vacants sont non conformes, insalubres, et nécessitent des travaux conséquents. Cela pourrait néanmoins faire partie des solutions et, là encore, cette crise peut être vue comme une opportunité de mettre en application des disposi-

1. Le décret prévoit à cet égard une procédure d'agrément, suivant des critères bien définis, d'associations de défense du droit au logement qui peuvent, grâce à cet agrément, introduire en justice des actions en cessation contre les propriétaires.

tions législatives prometteuses en faveur du droit au logement.

De même, un pan du secteur immobilier plus méconnu mériterait d'être exploré: les immeubles non pas (entièrement) inoccupés, mais sous-occupés. Ce sont essentiellement des étages laissés vides, souvent au-dessus de rez-de-chaussée commerciaux, mais pas seulement. A la différence des immeubles entièrement vacants, le nombre de chambres concernées par cette sous-occupation passe actuellement complètement sous les radars, et pour commencer, la réalisation d'un cadastre serait nécessaire. Mais une chose est sûre, cela représente un stock énorme de logements! Rien que dans le centre de Liège, il y en aurait autour des 2000. Le plan de relance wallon prévoyait déjà de viabiliser ces espaces en finançant si besoin une entrée spécifique, et des fonds ont été réservés dans ce cadre. Au vu de l'urgence actuelle, les autorités pourraient ainsi accélérer la mise en œuvre des dispositifs légaux allant dans ce sens.

Parmi les opérateurs susceptibles de mettre des logements à disposition des sinistrés (à revenus modestes), il faut pointer également les agences immobilières sociales (AIS). Précisément, le Gouvernement wallon vient de prendre des mesures importantes pour encourager les propriétaires à leur confier leur(s) bien(s). D'abord, une aide pécuniaire spéciale (mi-subvention, mi-prêt à taux zéro) sera octroyée par le Fonds du logement à tout propriétaire désireux de rénover son bien inoccupé, pourvu qu'il en confie ensuite la gestion à une telle AIS. Ensuite, la durée de cette prise en gestion, de neuf ans actuellement, va tomber à deux ans. L'avenir dira si ces nouveaux incitants (qui s'ajoutent aux aides existantes — d'ordre fiscal notamment) auront contribué à étoffer significativement le parc des AIS.

Il est un dernier secteur à mobiliser: le parc des logements dévolus à l'hébergement touristique (Airbnb et autres plateformes en ligne). Nombre de ces biens restent inoccupés, alors que les besoins sont criants actuellement. Problème: les tarifs généralement demandés pour ce type de biens sont hors de portée des sinistrés. Aussi, il faut saluer l'initiative prise par le Gouvernement wallon consistant à offrir aux propriétaires qui acceptent de mettre ces biens à disposition des sinistrés (moyennant un loyer raisonnable) une aide pécuniaire destinée à combler la différence avec le prix qu'ils auraient pu en tirer autrement. On est impatient de voir si l'incitation aura porté ses fruits.

**B**eaucoup de personnes ont également pu se reloger chez des membres de leur famille, amis, concitoyens voulant rendre service, etc. Mais le statut cohabitant ne pourrait-il pas freiner cet élan de solidarité?

En vertu de la loi, si les hébergeurs et/ou les hébergés sont allocataires sociaux, ils pourraient en effet en principe voir leurs revenus diminuer... Les premiers se verraient ainsi sanctionnés pour leur solidarité et les seconds subiraient quant à eux une double peine: à la perte de leur logement, de leurs biens, s'ajouterait une perte de revenus... Face aux inquiétudes légitimes manifestées par la Fédération des CPAS et d'autres acteurs, les ministres fédéraux concernés ont cependant promis que ni les uns ni les autres ne seraient pénalisés au niveau du montant de leurs allocations sociales. Heureusement! Mais le fait que les pouvoirs publics soient ainsi contraints de déroger à cette non-individualisation des droits démontre bien de façon plus générale son caractère inapproprié, contre-productif, tant elle entrave les solidarités naturelles. Car si celles-ci sont actuelle-

ment plus nécessaires que jamais, même en temps ordinaire, elles peuvent permettre à toute une frange de la population, sinon de sortir de la pauvreté, en tous les cas d'en atténuer les effets et de pouvoir briguer un logement plus décent.

**V**ous avez cité l'habitat léger parmi les solutions de relogement, mais a contrario, l'une de ses déclinaisons spécifiques, à savoir le logement en camping résidentiel, a été touchée de plein fouet par les inondations?

En effet, certains campings ont été ravagés, laissant les habitants sans toit. Pour certaines personnes, c'est peut-être l'occasion de changer de cadre et de mode de vie. Mais beaucoup sont très attachés à leur caravane ou leur chalet et plus largement au camping.

Outre leur caractère financièrement abordable qui est bien entendu primordial, il faut tenir compte des fonctions plus subjectives que remplit pour eux cette forme d'habitat. Il leur procure un sentiment de liberté, d'autonomie, de maîtrise de leur habitat. Ils n'ont plus seulement l'impression de loger quelque part, mais d'habiter véritablement leur logement, aussi modeste soit-il, comme en témoigne la façon dont ils le personnalisent, l'aménagent, etc. Ils apprécient aussi le contact avec la nature, la simplicité, la convivialité avec les autres habitants du camping (même si les conflits sont aussi fréquents), etc. Nombre d'entre eux ont vécu auparavant dans plusieurs logements traditionnels qu'ils ont à chaque fois été contraints ou voulu quitter au bout d'un temps (conflits avec le propriétaire, expulsions, loyers trop élevés, manque de jardin, d'espace vert pour les enfants, difficultés d'intégration, etc.).

Ce serait regrettable que ces inondations d'une ampleur exception-

nelle soient utilisées dans certaines communes pour mettre un terme à cette forme d'habitat alternatif. Certes, en zones inondables, les risques d'inondation doivent être pris en compte, mais faut-il pour autant évacuer définitivement l'ensemble des résidents?

A ce propos, le terme d'«expropriation» ne me semble pas fondé juridiquement. Une expropriation implique de priver des citoyens de leur propriété dans le cadre d'un projet clair et validé de réaffectation des biens et/ou du terrain (pour la construction d'une autoroute ou d'un pont), ce qui n'est pas le cas ici.

Reloger ensuite les habitants du camping sera également très compliqué, d'autant qu'il s'agit pour la plupart de communes à forte pression immobilière. Que pourra-t-on leur proposer comme logements abordables et pas trop éloignés de leurs valeurs?

Ensuite, parce que nombre de ces résidences permanentes en zone inondable sont situées dans des entités à forte pression immobilière, comme c'est le cas dans les Vallées de l'Ourthe et de l'Amblève. En raison des prix élevés de l'immobilier dans ces communes prisées, y reloger ne fut-ce qu'une grande partie des habitants des campings n'est pas dans l'ordre du possible, de sorte que leur déplacement définitif impliquerait probablement de les arracher à leur village, de les éloigner de leurs attaches...

Enfin, la fermeture pure et simple de ces espaces d'habitat permanent aurait pour conséquence d'éliminer ou du moins de raréfier ce dernier «filet» pour les personnes qui ne trouvent pas ou difficilement à se loger ailleurs et paient le prix du manque de logements sociaux et de régulation du parc privé. Demain, ils pourraient se retrouver à la rue...