



## Avant-projet de décret et projets d'arrêté du Gouvernement wallon relatifs aux logements inoccupés

*Avis du CA du 27 avril 2021*

La problématique des logements inoccupés n'est plus à démontrer. Véritable fléau en termes urbanistique, d'insalubrité et (de sentiment) d'insécurité, l'inoccupation paraît tout aussi inacceptable lorsqu'elle résulte d'un choix délibéré du propriétaire. Alors que bon nombre de ménages wallons peinent à se loger décemment, la remise sur le marché de ces logements est une politique publique à poursuivre et encourager.

La lutte contre les logements inoccupés est un travail de longue haleine. Les outils prévus par le Code wallon de l'habitat durable, ainsi que la taxe sur les immeubles inoccupés, ont permis l'activation de nombreux logements. Elle implique toutefois la **mobilisation d'importantes ressources humaines** rendant le bilan coût - bénéfice (pour l'intérêt général) relativement mitigé.

Bien que le panel d'outils ait récemment été amplifié, via la réforme de 2017 notamment, il convient de poursuivre leur amélioration, mais aussi de soutenir les moyens déployés localement pour lutter plus efficacement contre ce phénomène. **Un renforcement des outils existants est primordial, mais également leur simplification.**

Au travers de sa DPR 2019-2024, le Gouvernement s'est fixé plusieurs objectifs en matière de lutte contre les logements inoccupés.

Ainsi, la DPR prévoit que :

- « *Le Gouvernement entend lutter, en concertation avec les communes, contre l'inoccupation des logements par la mise en œuvre du Code wallon du logement et le développement d'outils effectifs et efficaces : action en cessation via des associations agréées, droit de gestion publique et réquisition, incitants, accompagnement des propriétaires, sanctions financières. La Wallonie soutiendra les communes et les CPAS dans l'établissement d'un cadastre des logements inoccupés* ».
- « *Le Gouvernement définira les niveaux de consommation minimale d'eau et d'électricité et fournira aux communes (via le SPW sur base des données transmises par les GRD) la liste des logements dont les consommations sont anormalement basses, de sorte qu'elles pourront mener l'enquête de terrain et prendre les mesures nécessaires si le logement se révèle réellement inoccupé. La priorité de la lutte contre l'inoccupation des logements est de remettre le logement sur le marché locatif ou acquisitif* ».
- « *En matière de taxation sur les immeubles inoccupés : le mécanisme sera revu afin qu'il soit plus dissuasif et plus rapide* ».
- La lutte contre les logements inoccupés s'inscrit également dans le cadre des objectifs visant « *l'augmentation du nombre de logements ou bâtiments transformés en logements (bureaux, espaces inoccupés, etc.) pris en gestion par les agences immobilières sociales et en aide*

*locative par le Fonds du logement wallon afin d'atteindre 11.000 logements d'ici 2025 (6.000 logements actuels et 5.000 logements additionnels) ».*

Nous tenons d'emblée à **souligner positivement la volonté du Gouvernement d'œuvrer à une amélioration et une accélération de la lutte contre les logements inoccupés en Wallonie**. L'avant-projet de décret et les projets d'arrêté s'inscrivent dans ce cadre.

Précisons d'emblée que les textes en (avant-)projet visent exclusivement les mécanismes prévus aux articles 80 et suivants du CWHD. Il s'agit donc de l'activation des logements inoccupés au travers de la prise en gestion volontaire, unilatérale ou judiciaire du logement, de l'amende administrative et/ou de l'action en cessation à l'encontre du propriétaire ou titulaire du droit réel principal.

Si le présent avis se concentre sur les mécanismes visés par les textes adoptés en première lecture, il convient de rappeler que l'activation de logements inoccupés repose également sur d'autres dispositifs, lesquels pourraient opportunément être renforcés et améliorés : prise en gestion par les SLSP et les AIS, taxe sur les immeubles inoccupés, prime à la rénovation, etc.

Par ailleurs, la problématique des immeubles inoccupés concerne également des bâtiments voués à d'autres fonctions que le logement (cellules commerciales vides, bureaux, etc.). Les outils et incitants existent mais peinent, pour certaines situations, à engendrer des effets réellement positifs.

Parmi ces outils, la **taxe sur les bâtiments inoccupés, si elle permet d'activer certains immeubles, s'avèrent totalement inefficace dans différentes situations. Une révision des balises (montant, cause d'exonération, lourdeur administrative, redevable de la taxe, etc.) nous paraît indispensable. Il s'agit là d'assurer une entière efficacité à ce dispositif**.

Enfin, les **mécanismes de soutien à la prise en gestion de logement pourraient également être améliorés** afin notamment de permettre son recours pour la prise en gestion de biens nécessitant d'importants travaux de rénovation.

## **1. Détection des logements inoccupés**

Pour mettre en œuvre un ou plusieurs outils définis aux articles 81 et suivants du Code wallon de l'habitation durable (prise en gestion, amende, action en cessation), un constat d'inoccupation doit être réalisé par l'administration communale. Ce constat repose sur des présomptions d'inoccupations établies par le Code wallon, lesquelles peuvent ensuite être renversées par le propriétaire par le biais de présomption d'occupation ou de justification particulière.

Les constats d'inoccupation ne mènent donc pas d'office à l'inscription du logement sur la liste des logements inoccupés. Par ailleurs, une fois inscrit, l'opérateur public réalise une appréciation au cas par cas avant l'usage de l'un ou l'autre dispositif. Généralement, le dialogue permet de débloquer la situation et d'envisager des solutions amiables telles que la prise en gestion volontaire du logement.

L'article 80, paragraphe 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, dans sa version actuelle, prévoit une présomption d'inoccupation des logements pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité, sur une période d'un an, est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement. Cette disposition existe depuis plusieurs années, mais n'a pas été rendue effective, en l'absence de seuils déterminés par le Gouvernement wallon.

Le projet d'arrêté du Gouvernement wallon prévoit de fixer ces seuils à 15 m<sup>3</sup> d'eau par an et 100 kWh/an. Ces seuils se fondent sur les travaux du Centre d'Etude en Habitat Durable. De plus, il révisé la procédure de communication des informations entre, d'une part, les exploitants du service public de distribution d'eau et les GDR et, d'autre part, les communes. Dorénavant, le flux d'informations ne transitera plus par la Région wallonne, comme le prévoit actuellement le Code (bien que non mis en œuvre).

Cette information doit être fournie aux communes au moins une fois par an, sous un format exploitable et réutilisable. Cette communication s'effectue sous réserve de l'adhésion à un accord relatif aux modalités techniques et organisationnelles de l'échange de données (dans le respect du RGPD notamment).

L'avant-projet de décret prévoit en outre que « *les communes transmettent à l'administration, au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année qui suit l'année de la transmission de la liste (des consommations), un rapport reprenant des données anonymisées* ». Ce rapport contiendrait :

- le nombre de logements inoccupés repris dans la liste visée à l'article 80, paragraphe 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> du Code ;
- chaque mesure intentée par la commune sur base de ladite liste, pour lutter contre les logements inoccupés ;
- les éventuels résultats des mesures intentées par la commune.

Un arrêté ministériel établira le modèle de ce rapport.

Les actions de lutte contre les logements inoccupés, prévues par le CWHD, impliquent d'importants moyens humains, en ce compris le relevé d'indices de terrain et l'établissement des constats de présomption d'inoccupation. Rappelons que ces constats sont bien souvent l'amorce d'un dialogue avec le propriétaire ou le titulaire de droit réel.

***L'extension des présomptions d'inoccupation, en prévoyant des consommations annuelles minimales d'eau et d'électricité, est une mesure pertinente*** de nature à appuyer davantage les communes dans leur travail de lutte contre les logements inoccupés. Bien évidemment, pour les communes qui s'empareront et analyseront ces données de manière systématique, cela constituera une charge de travail supplémentaire importante.

Nous tenons d'emblée à préciser qu'un certain nombre des pouvoirs locaux utiliseront vraisemblablement ces données pour corroborer les constats réalisés sur le terrain, faute de moyens humains suffisants pour procéder à une vérification, logement par logement, de chaque bien repris sur la liste fournie par les exploitants et les GRD.

A ce titre, ***nous plaillons pour qu'un outil informatique régional permettant de croiser automatiquement l'ensemble des données*** (cadastre, consommation d'eau, consommation d'électricité, etc.) soit élaboré et mis à disposition des communes. Cet outil constituerait une étape importante dans la simplification administrative nécessaire pour renforcer la lutte contre les logements inoccupés. En effet, le croisement des données, actuellement réalisé au sein des communes, requiert une mobilisation importante de ressources humaines. Cette dernière peut paraître déséquilibrée au vu des résultats engendrés.

Concernant les seuils fixés, il nous paraît important qu'une évaluation régionale puisse avoir lieu, à échéance régulière, afin de vérifier l'adéquation de ceux-ci par rapport à l'évolution des modes de consommation des ménages (diminution des consommations, récupération de l'eau de pluie, ...).

La remise d'un rapport annuel aux instances régionales peut paraître pertinente notamment dans le cadre d'une évaluation de la mesure, des seuils et à des fins statistiques. Nous tenons toutefois à souligner l'alourdissement potentiel de la charge de travail que l'établissement d'un tel rapport peut engendrer. Par ailleurs, comme expliqué précédemment, ces rapports pourraient s'avérer laconiques, pour les villes et communes ne disposant pas des moyens nécessaires pour mener la politique de logement qu'elles souhaitent, mais également pour celles qui n'auront recours à la liste fournie par les exploitants et GRD que pour confirmer les constats d'inoccupation réalisés sur le terrain.

Actuellement, la Wallonie soutient l'engagement et le maintien de l'engagement des *Conseillers en logement* au sein d'environ un quart de villes et communes wallonnes<sup>1</sup>. Ces conseillers en logement ont notamment pour mission d'effectuer le travail de lutte contre les logements inoccupés et la réalisation d'un rapport destiné aux instances régionales.

Dès lors que des éléments de ce rapport seraient appelés à être généralisés et afin de concourir aux ambitions régionales de lutte contre les logements inoccupés, ***il nous paraît opportun de non seulement garantir la pérennité du soutien aux communes disposant de conseillers en logement, mais également de permettre aux villes et communes qui le souhaitent de bénéficier du même dispositif.***

Relevons qu'au travers de sa note au Gouvernement, la Wallonie reconnaît la charge de travail nécessaire pour la formation et l'information des agents, ainsi que l'analyse des rapports. Pour ce faire, elle prévoit d'augmenter les effectifs régionaux d'un ETP pour répondre aux ambitions régionales. Le constat de l'accroissement de la charge de travail, pour les administrations locales, nous semble également devoir être réalisé et soutenu.

Si le renforcement des outils existants à destination des communes est à souligner. ***La mise en œuvre de ces outils, de manière incitative, nécessite la consécration d'un soutien aux moyens humains à déployer au sein des villes et communes.***

Enfin, sur les aspects purement légistiques, précisons les textes en projet font référence à « l'article 80, 3° » du Code, référence devant être remplacée par « l'article 80, paragraphe 1<sup>er</sup>, 3° ».

## 2. Infraction administrative

Par le décret du 1<sup>er</sup> juin 2017, le fait de maintenir un logement inoccupé, au sens de l'article 80 du CWHD, constitue une infraction administrative et peut donner lieu à amende perçue par l'autorité communale. Ce mécanisme avait été salué par l'Union des Villes des Communes de Wallonie lors de son adoption. Il constitue potentiellement un instrument incitatif complémentaire pour activer les logements inoccupés.

Par décret du 17 juillet 2018, cette disposition a toutefois été neutralisée. Premièrement, ce décret a confié au Gouvernement wallon le soin de déterminer le montant de l'amende. Or cet arrêté n'a jamais été adopté, rendant le mécanisme inopérant. Ensuite, l'infraction peut exister, selon la version actuelle du Code, dans les seuls cas où la commune ne dispose pas d'un règlement-taxe sur les logements inoccupés. Or, la quasi-totalité des communes dispose d'un tel règlement, encouragées en ce sens - voire contraintes<sup>2</sup> - par la Région.

Le Gouvernement souhaite réviser le mécanisme. Tout d'abord, l'existence d'un règlement-taxe n'interdirait pas la perception de l'amende. Cependant, la taxe et l'amende ne pourront être perçues la même année.

Ensuite, le montant de l'amende est fixé. Il est de 200 euros par mètre courant de façade d'immeuble bâti ou de partie d'immeuble bâti, multiplié par le nombre de niveau inoccupé. Il ne peut être inférieur à 500 euros ni supérieur à 12.500 euros.

Le Gouvernement prévoit ainsi de rendre effectif le mécanisme de l'amende, introduite dans le Code depuis 2017. A notre sens, ***l'ajout d'un dispositif incitatif complémentaire dans le panel d'outils***

<sup>1</sup> Selon les données 2016 utilisées par l'UVCW dans le cadre de sa mission de reporting de l'action des Conseillers en logement, 67 villes et communes étaient concernées. En l'absence de données officielles, ce chiffre peut varier en raison par exemple de procédures de recrutement en cours de réalisation.

<sup>2</sup> Rappelons que l'existence d'un règlement-taxe est une condition essentielle pour bénéficier des subsides « ancrage » (art. 190, par. 2) et donc éviter les sanctions financières prévues à l'époque dans ce cadre.

**à disposition des villes et communes pour lutter contre les logements inoccupés peut s'avérer une piste intéressante.**

Nous **regrettons cependant que le cumul entre le règlement-taxe et l'amende administrative soit d'office exclu, alors que notre état de droit permet un tel cumul.** En effet, une distinction doit être établie entre la levée d'un impôt frappant un immeuble pour la taxe et la répression d'un fait illégal consistant en un comportement individuel pour l'amende administrative.

En tout état de cause, nous tenons à souligner que ces dispositifs ne sont pas appréhendés par les villes et communes comme des instruments financiers permettant de générer des recettes complémentaires. En réalité, les moyens nécessaires pour détecter les logements inoccupés ainsi que le faible nombre de logements *in fine* concernés ne permettent pas d'envisager la taxe sur les immeubles inoccupés (et la future amende) comme un dispositif de financement des politiques locales. Il s'agit avant tout d'outils incitatifs, mis en œuvre de manière raisonnée en vue de permettre la poursuite de politiques publiques, en combinaison avec un ensemble d'autres dispositifs existants (prise en gestion, subsides, etc.). Une solution concertée est d'ailleurs toujours privilégiée.

Concernant la taxe sur les immeubles inoccupés, nous plaignons pour qu'une réflexion puisse être entamée en vue d'améliorer les balises fixées par la Région. Sur le terrain, la taxe pour inoccupation manque dans certains cas d'effectivité notamment dans les centres urbains (étage vide au-dessus des commerces par exemple). Une amélioration du dispositif, dans le respect évidemment des droits des particuliers, nous paraît nécessaire. Elle pourrait d'ailleurs s'accompagner de dispositifs complémentaires (subsides à la rénovation, etc.).

Enfin en vue de faciliter leur perception, il convient de prévoir une force exécutoire à la décision d'imposer une amende administrative. Celle-ci interviendrait à l'expiration d'un délai (par exemple un mois) à dater du jour de sa notification, sous réserve de l'introduction, dans l'intervalle, d'un recours suspensif sur la base de l'article 85 quater.

### **3. Action en cessation introduite par une association**

Par le décret du 1<sup>er</sup> juin 2017, les autorités administratives (dont les communes) peuvent introduire une action en cessation auprès du président du tribunal de première instance. Ce dernier peut alors ordonner au propriétaire ou titulaire de droit réel de prendre toutes les mesures utiles afin de faire cesser l'inoccupation dans un délai raisonnable.

Ce mécanisme, inspirée de la législation bruxelloise, est contenu à l'article 85<sup>sexies</sup> du CWHD. Il prévoit que l'action peut également être introduite par une association agréée ayant pour objet la défense du droit au logement et jouissant de la personnalité civile. Les règles d'agrément n'ont toutefois jamais été adoptées. En première lecture, le Gouvernement a déterminé les futures règles d'agrément de ces associations.

L'action en cessation existe dans l'arsenal juridique depuis plusieurs années en Wallonie. Dans les faits, il n'a pas suscité d'engouement de la part des autorités administratives. Les autres outils, en particulier la prise en gestion et la taxe, leur étant largement préférés. Il nous semble important d'évaluer le dispositif en se basant notamment sur le retour des expériences menées en Région bruxelloise.

La possibilité pour les associations agréées d'introduire des actions en cessation est de nature à **appuyer davantage la lutte contre les logements inoccupés en Wallonie. Ces actions doivent toutefois avoir lieu de manière complémentaire aux mesures adoptées par les pouvoirs locaux et être envisagées en dernier recours**, lorsque les outils incitatifs proposés et le dialogue n'ont pu donner des résultats satisfaisants dans un délai raisonnable.