

5.

LUTTER CONTRE L'INOCCUPATION

CONTEXTE

Depuis 2009 à Bruxelles, laisser un logement vide – plus de 12 mois consécutifs – est une infraction passible d'une amende administrative. La cellule logements inoccupés (CLI) est le service régional chargé du contrôle et de l'application des sanctions financières quand l'inoccupation est confirmée.

La capacité d'enquête de la CLI (9 enquêteurs) a connu une évolution exponentielle ces dernières années. En 2017, la cellule initiait 506 enquêtes. En 2021, elle pointait à 3 400. Et pourtant, d'après la Secrétaire d'État au logement, le service régional aurait mis à l'instruction, 4 183 adresses seulement entre 2012 et 2020. À noter qu'un logement peut être la cible de plusieurs contrôles et qu'une adresse peut concerner plusieurs logements, ce qui pourrait en partie expliquer cette apparente contradiction.

Malgré ces efforts, trois écueils subsistent dans la lutte contre l'inoccupation.

– Identification des logements vides : mieux cerner l'ampleur du problème pour mieux le combattre

La Région avait misé sur les communes pour le recensement, leur imposant un inventaire annuel. Rare sont celles qui se sont pliées à cette exigence, en l'absence de sanctions d'ailleurs. En 2019, Bruxelles-logement a reçu seulement cinq inventaires, ceux de Bruxelles-Ville, Molenbeek, Saint-Gilles, Forest et Anderlecht. Et pourtant, entre 2016 et 2020¹, la Région a financé au moins 12 observatoires du logement², à hauteur de 25 000 € par an avec cet objectif de dénombrement justement.

– Perception, recouvrement des amendes et récidive

Le nombre d'enquêtes allant croissant, le nombre d'amendes infligées a augmenté récemment lui aussi, avec une évolution remarquable entre 2019 et 2021 où les amendes imposées par l'administration sont passées du simple au double (de 143 à 309). L'amende n'est pas une fin en soi mais elle doit constituer une menace suffisamment forte et tangible pour amener les propriétaires à faire réoccuper leurs biens.

1. 2020 a été l'année du dernier appel à projets.

2. 11 projets en 2017, 12 projets en 2018, 9 projets en 2019 et enfin 8 projets en 2020.

Le volume des amendes est très inférieur à celui des enquêtes, d'abord parce que ces dernières n'aboutissent pas toujours à conclure à l'inoccupation – ce qui pose entre autres à nouveau la question de l'identification au plus juste des logements –, ensuite parce que les propriétaires peuvent justifier de l'inoccupation pour des raisons légitimes, des travaux par exemple, avec permis d'urbanisme, ce qui nécessite un suivi dans le temps pour s'assurer qu'il ne s'agit pas d'une échappatoire à la sanction.

Au niveau des amendes, trois éléments interpellent. La moitié des amendes est contestée par les propriétaires. En partie à raison, mais en partie aussi, sans doute, pour gagner du temps. En 2021, 53 % des amendes contestées ont été confirmées par le fonctionnaire dirigeant.³ Autre point noir : les amendes impayées. Entre 2017 et 2021, plus de 40 % ne sont pas honorées et font l'objet d'une procédure de recouvrement auprès de Bruxelles-Fiscalité⁴. Enfin, plus de la moitié des amendes concerne des logements qui ont déjà fait l'objet d'une sanction. Il y a donc ainsi une proportion de propriétaires qui, malgré une première amende, maintiennent leur logement vide et se voient à nouveau sanctionner l'année suivante, voire plusieurs années consécutives (le montant de l'amende augmente avec le nombre d'années d'inoccupation).

– Droit de gestion publique et action en cessation quasiment jamais utilisés

Le législateur bruxellois a développé des mécanismes visant à forcer la réoccupation d'un bien en présence de propriétaires de mauvaise volonté manifeste. Le droit de gestion publique permet à un opérateur immobilier public, commune, CPAS ou régie foncière régionale, de prendre un logement en main avec ou sans l'accord de son propriétaire et de le remettre en location à des conditions sociales, moyennant rénovations si nécessaire. L'action en cessation donne aux autorités administratives et aux associations d'insertion par le logement (AIPL) la possibilité d'introduire une procédure en justice pour mettre fin à l'inoccupation. La décision du juge peut être assortie d'une astreinte.

3. L'amende est infligée au propriétaire au terme de la mise en demeure, délai de 3 mois. Le fait de ne pas réagir à la mise en demeure enclenche la sanction, ce qui ne dit encore rien de la vacance ou pas du logement.

4. La récupération des amendes par Bruxelles-fiscalité a été difficile ces dernières années. En 2018-2019, seuls 6 fonctionnaires étaient en charge des dossiers de recouvrement transmis par des tiers (soit 25 services régionaux externes au service). Les dossiers jugés moins prioritaires ont pris du retard. La situation semble évoluer cependant favorablement pour les dettes relatives à la vacances immobilière.

À nouveau, la Région comptait sur les autorités locales pour activer ces dispositifs, mais rien n'a été fait ou presque ces dernières années. La longueur des procédures, leur complexité, la faiblesse des moyens humains et financiers et peut-être aussi un manque de volonté ont eu raison des quelques rares actions entreprises.

Le plan d'urgence pour le logement a prévu d'attaquer cette problématique sous différents angles : élaboration d'un inventaire confié au service régional plutôt qu'aux communes, élargissement des missions de la CLI et engagements communaux pour prioriser les remises sur le marché et enfin, renforcement du droit de gestion publique. Actions 12 et 13 du PUL.

Sources :

- Parlement bruxellois, [Commission logement du 3/02/2022](#), p. 1
- [Question écrite n°790 concernant les amendes relatives aux logements inoccupés](#), session 21/22
- [Question écrite n°248 concernant les immeubles inoccupés ou insalubres](#), session 19/20
- [Question écrite n°160 concernant le courrier envoyé aux propriétaires de biens inoccupés](#), session 19/20
- Rencontre avec la cellule régionale des logements inoccupés, mai 2022.

MESURE 10 :

Élaborer un cadastre régional des logements inoccupés

Utilité ✓

Adéquation ~

DESCRIPTION

La mission a été confiée à une équipe de chercheurs de l'ULB et de la VUB. Les premiers résultats sont tombés fin de l'année 2021. L'objectif de la recherche était double : établir une base de données des logements présumés inoccupés et développer une procédure de mise à jour annuelle pour aboutir à un outil pérenne à terme qui puisse être exploité et actualisé directement par la cellule régionale.

Les chercheurs ont manipulé plusieurs banques de données, considérées comme pertinentes pour approcher la vacance, principalement le registre national (absence de domiciliation à une adresse), les chiffres de Vivaqua sur les compteurs d'eau à très faible consommation et le cadastre pour vérifier et la nature du bien – l'inventaire concerne exclusivement les biens dont la destination est le logement – et le nombre d'unités de logement par bâtiment.⁵

Le croisement des données et leur analyse longitudinale (sur cinq ans) ont permis de dégager un indicateur de risque. Il y aurait ainsi à Bruxelles entre 7 800 et 10 400 bâtiments présumés partiellement ou totalement vides⁶, soit d'après les projections de la Secrétaire d'État au logement, entre 17 200 et 26 400 logements. On parle bien de présomptions d'inoccupation à confirmer par des enquêtes de terrain.

5. À la marge, deux autres sources ont été consultées, celle de la banque-carrefour des entreprises (activité professionnelle à domicile) et les registres des taxes communales sur les secondes résidences pour exclure certains biens apparemment sous-occupés.

6. La grandeur de l'intervalle impose des vérifications ciblées pour améliorer la fiabilité de la base de données.

Vu l'ampleur du problème, la Secrétaire d'État a décidé de concentrer les contrôles sur les adresses où la présomption d'inoccupation était la plus forte, soit d'après le modèle des chercheurs, les adresses sans domiciliation et avec une très faible consommation d'eau, quatre années consécutives. Environ 3 500 bâtiments, 13 500 logements. Pour augmenter le rythme des enquêtes, il est prévu d'engager 5 ETP supplémentaires au sein de la CLI.

Les vérifications de terrain permettront à terme de disposer d'un cadastre régional des logements effectivement inoccupés.

ÉVALUATION

Disposer d'un outil d'identification performant à l'échelle de la Région est plutôt bienvenu, bien que la fiabilité du modèle doive encore être éprouvée par des contrôles in situ. On déjoue ainsi l'inaction de certaines communes, pour obtenir un indicateur de risque mieux réparti géographiquement et standardisé. La mission des universitaires n'est pas terminée, elle court sur trois ans. L'outil informatique pourra donc être adapté et amélioré en fonction des retours du terrain. D'autres données pourraient d'ailleurs intégrer la base informatique. Il s'agit d'un outil dynamique, en évolution, ce qui en fait sa force. Le dernier « recensement » datait de 1998.

Pour autant, le service régional travaillait depuis plusieurs années déjà avec les données du registre national, du cadastre, des fournisseurs d'énergie que sont Vivaqua et Sibelga, pour initier ses enquêtes. Des croisements de données en interne qui semblent avoir gagné en pertinence ces dernières années, vu l'augmentation des enquêtes d'initiative depuis 2019. À noter que les chercheurs ULB/VUB n'ont pas eu accès aux données sur les consommations d'électricité.

Les communes sont déchargées de l'obligation de recensement au niveau local et sont invitées à se consacrer à la remise sur le marché des logements inoccupés, comme nous le verrons plus loin. Que deviennent les données recueillies à l'échelle locale dans le cadre des observatoires communaux du logement ? Il y a là de précieuses informations (vacance avérée plutôt que présumée) qui semblent échapper au nouveau dispositif régional. On ne peut que le regretter, d'autant que plusieurs communes subsidiées avaient privilégié le repérage visuel régulier (agents de quartier), rue par rue, comme méthode d'identification. Une stratégie qui reste une des meilleures portes d'entrée pour appréhender l'inoccupation.

Sources :

- [Analyse de la faisabilité et de l'opérationnalité d'un recensement des logements inoccupés en RBC, audition des chercheurs de l'ULB/VUB en commission logement du Parlement bruxellois, 10 février 2022.](#)
- Nawal Ben Hamou, CP : [Un premier cadastre régional des logements présumés inoccupés, 15/12/2021](#)
- [Question écrite n°332 concernant l'inventaire des immeubles inoccupés sur le territoire des communes bruxelloises, session 20/21](#)
- [Question écrite n°790 concernant les amendes relatives aux logements inoccupés, session 21/22](#)
- [Parlement bruxellois, commission du logement du 02/07/2020, p. 5](#)

MESURE 11 :

Élargir les missions de la cellule regionale / subsidier 1 ETP dans chaque commune

Utilité 

Adéquation 

DESCRIPTION

La lutte contre les logements vides se joue au niveau local et régional. Pour dépasser les limites actuelles, le Gouvernement a redistribué et renforcé les missions des uns et des autres.

Ainsi, les communes ne sont plus convoquées comme première ligne pour inventorier la vacance immobilière. Les observatoires communaux du logement n'ont pas produit les effets attendus. Les autorités locales sont invitées à concentrer leurs efforts à lever l'inoccupation sur leur territoire.

Pour ce faire, la région subsidie 1 ETP dans chaque commune pour un budget global de 1,14 millions d'euros par an. Un poste destiné à assurer les contacts avec les propriétaires, leur mobilisation et la mise en oeuvre des instruments du Code du logement, principalement l'application du droit de gestion publique ou l'introduction de procédures en référé. Les moyens en personnel sont dégagés au moment de la signature du contrat-logement entre la commune et la Région. 7 conventions seulement ont abouti jusqu'à maintenant.

Du côté régional également, les choses bougent. La cellule logements inoccupés voit ses missions élargies. Outre l'identification et les contrôles (renforcés), une cellule réhabilitation est créée pour accompagner le nouveau référent local dans sa mission de remise sur le marché. Soutien sur les plans juridique, technique, administratif et financier. Le recrutement de la nouvelle l'équipe, composée de 8 équivalents temps plein (389 000 €/an) est presque terminé d'après une communication de la Secrétaire d'État en février 2022. Le service pourrait aussi prendre l'initiative si rien ne passe au niveau local. La lettre d'orientation 2021-2022 précise les attendus vis-à-vis de cette cellule bis : au moins une action annuelle de soutien par commune qui en fait la demande. À défaut, trois actions initiées en propre.⁷

ÉVALUATION

Les moyens humains mobilisés pour remettre les logements sur le marché paraissent à première vue considérables. Notons que si l'effectif de la cellule régionale est quasiment au complet, au niveau communal, il ne se passe pas grand-chose : seule la commune d'Ixelles a procédé à l'engagement d'un référent logement. Pour rappel, le subsidie en personnel est conditionné à la signature d'un contrat-logement par la commune.

L'extension des missions du service régional est une très bonne nouvelle. Infliger des amendes ne suffit pas et n'est pas une fin en soi. Certains propriétaires n'en n'ont que faire d'ailleurs. Le Code du logement a prévu des mécanismes pertinents pour encourager ou forcer les propriétaires à sortir de l'inoccupation. Près de 10 ans après la dernière réforme du Code du logement, ces outils ne sont pas utilisés.

Ce qui nous étonne néanmoins, c'est de continuer à placer le centre de gravité du côté des communes. On comprend que la nouvelle cellule régionale est surtout un pôle d'appui, pas un pôle initiateur, sauf par défaut. Les autorités locales n'ont pourtant pas été à la hauteur jusque-là. Elles ont, pour la plupart, joué aux abonnées absentes et sur l'inventaire et sur l'application des dispositifs du Code du logement.

7. [Lettre d'orientation 2021-2022](#), p. 237

PROPOSITION

Le service régional doit être au centre des interventions, en collaboration avec les acteurs locaux évidemment. Il doit développer un pouvoir d'initiative fort et ce rapidement, sans attendre le signe d'une action communale, d'autant que les 19 postes à pourvoir sont tributaires de la signature des contrats-logement. Rien ne dit d'ailleurs que ces contrats et les subsides qui y sont attachés seront reconduits après 2024. On attend plus que quelques actions isolées.

Sources :

- Parlement bruxellois, [commission du logement du 3 février 2022](#), pp. 11-12.
- Parlement bruxellois, [discussion parlementaire autour du projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois du logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés](#), 24 février 2022.
- Parlement bruxellois, [budget des recettes et dépenses de la Région de BXL pour l'année budgétaire 2022, annexe à l'exposé général, partie 9, 29/10/2021, p. 237](#).
- Parlement bruxellois, [commission du logement du 15 juillet 2021](#), p. 23

MESURE 12 :

Renforcer le droit de gestion publique

Utilité ✓

Adéquation ✓

DESCRIPTION

Le droit de gestion publique a été introduit dans le Code du logement en 2003. En 20 ans, il a été mobilisé seulement 4 fois ; par la Ville de Bruxelles, le CPAS de Forest et la commune de Saint-Gilles. Le fonds droit de gestion publique, alimenté par le produit des amendes pour inoccupés et censé pré-financer les travaux de rénovation quand ils sont nécessaires, n'a jamais été utilisé. Le montant total des frais engagés par l'opérateur public est récupéré plus tard sur les loyers, donc à charge du propriétaire *in fine*.

Le Gouvernement dit vouloir encore une fois encourager le recours effectif au droit de gestion publique. Les angles d'attaque sont pour l'essentiel :

- Création d'une nouvelle cellule régionale et subside aux communes pour l'engagement d'un ETP (voir mesure précédente) ;
- Révision des conditions d'accès au fonds droit de gestion publique : le prêt régional accordé par unité de logement est augmenté ;
- Modification de la clé de répartition du produit des amendes entre la Région et les communes. Le montant injecté dans le fonds régional passe de 5 % à 70 %, alors que jusque-là les communes étaient les principales bénéficiaires des amendes perçues (85 %) ;
- Modifications des conditions de reprise anticipée du logement par son propriétaire. En plus de l'obligation d'avoir remboursé l'intégralité des frais engagés par l'opérateur public, le propriétaire devra attendre la signature d'un bail et donc une première occupation avant de pouvoir récupérer son bien. Il est tenu de proposer un loyer AIS pendant 9 ans au moins.

L'ordonnance qui modifie l'outil droit de gestion publique a été adoptée le 31 mars 2022. Les arrêtés d'exécution sont attendus à la rentrée, pour une mise en application de la réforme à partir de 2023.

ÉVALUATION

Ce n'est pas la première fois que le droit de gestion publique est réformé pour encourager son utilisation, sans succès cependant. On a envie d'y croire malgré tout. Le RBDH défend ce mécanisme. Il permet des remises en location effectives à des prix abordables, puisque le montant des loyers est calqué sur le modèle AIS, bien que la socialisation soit temporaire. Les logements sous gestion publique sont destinés prioritairement aux victimes de l'insalubrité et offrent ainsi des perspectives de relogement qui font aujourd'hui cruellement défaut.

Le droit de gestion publique est aussi un repoussoir à l'immobilisme des propriétaires. La menace d'une prise en gestion pourrait suffire à les mettre en action, à condition d'en faire autre chose qu'une mesure symbolique presque jamais appliquée.

Ce qui fera peut-être la différence cette fois, c'est le fait de prévoir des effectifs et au niveau régional et au niveau communal pour le mettre en œuvre, avec la réserve soulevée précédemment sur le rôle de la cellule régionale qui viendra en appui plutôt qu'à l'initiative.

Les moyens injectés dans le fonds régional sont une opportunité pour multiplier les interventions sur des logements vides en mauvais état. Notons toutefois que la dimension financière ne semble pas prépondérante dans la sous-exploitation du dispositif. Le fonds compte 5 millions d'euros en dormance qu'aucun opérateur public ne semble avoir voulu mobiliser jusque-là.

Pour ce qui est de la reprise anticipée du logement par son propriétaire, le fait d'imposer comme préalable la signature d'un premier bail est une réponse pertinente à une faiblesse du texte antérieur dont la Ville de Bruxelles avait fait les frais. Le propriétaire du seul bien qu'elle avait pris en gestion avait récupéré son logement à la fin des rénovations avant qu'il ait pu être loué, lui permettant de s'affranchir d'un loyer social. À noter que le nouvel arsenal législatif a ajouté une sanction en cas de non-respect de la réglementation sur les loyers : rétrocession du trop-perçu et amende administrative équivalent à deux mois de loyer.

PROPOSITIONS

La Région doit donner l'exemple sans attendre des initiatives communales qui ne viendront peut-être jamais. La régie foncière régionale pourrait devenir un opérateur de gestion publique d'une certaine envergure. Plusieurs dizaines de logement qui pourraient servir la lutte contre l'insalubrité, entravée par le relogement difficile des locataires. Cohérence et transversalité entre deux dérives du marché (inoccupation et insalubrité) qu'il faut poursuivre avec opiniâtreté.

Bien qu'acteur mineur, beaucoup trop discret jusqu'à présent, cet opérateur immobilier s'est montré un peu plus dynamique dernièrement, en achetant, grâce à des subsides du PUL, plusieurs bâtiments destinés à des personnes victimes d'insalubrité (mesure 13) et à des personnes sans-abri (page 87). Une régie est quand même censée être le vecteur de l'accroissement du patrimoine immobilier de son propriétaire. Comment se fait-il que ce ne soit pas le cas à la Région ?

Le droit de gestion publique n'a pas été pensé que pour les logements vides. Le Code du logement prévoit aussi des prises en gestion de logements insalubres fermés par les autorités. De cette disposition-là, il n'est pourtant jamais question. Nous plaçons pour une application effective du droit de gestion publique aux logements vides et aux logements insalubres.

Il faudrait par ailleurs activer d'autres leviers comme la vente forcée ou la réquisition à l'égard des biens des propriétaires qui refusent obstinément de se conformer à la législation régionale.

Source :

- [Ordonnance du 31 mars 2022 modifiant le Code bruxellois du logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés](#)