

LUTTER CONTRE L'INOCCUPATION

En matière d'inoccupation, les mesures ont été votées dans la première partie de la législature. Le RBDH a évalué leur utilité et adéquation dans le Baromètre 2022.

Vous en trouverez un court descriptif dans les lignes qui suivent, suivi par un examen de la portée concrète de ces mesures et un premier bilan de leur impact.

Retrouvez l'ensemble des mesures évaluées dans le baromètre du logement en 2022 et en 2024, ainsi que notre méthodologie sur [rbdh.be, onglet baromètre du logement](https://rbdh.be/onglet_barometre_du_logement).

CONTEXTE

Selon les dernières estimations, Bruxelles compterait environ 4 500 logements inoccupés (nous reviendrons sur les chiffres dans la première partie du bilan). Bien que revu à la baisse, ce nouvel ordre de grandeur témoigne d'une difficulté persistante des autorités publiques à venir à bout d'une problématique particulièrement scandaleuse dans un contexte de crise du logement aigue. Tout le monde s'accorde à dire qu'il faut réoccuper le vide, les outils législatifs pour le faire existent mais les résultats restent insatisfaisants.

Laisser un logement vide plus de 12 mois consécutifs constitue une infraction passible d'une amende depuis 2009. Pour le contrôle et l'imposition des sanctions, la Région s'appuie sur une équipe qui compte aujourd'hui 11 enquêteurs régionaux au sein de la cellule logements inoccupés (CLI) et sur la collaboration des communes et associations qui peuvent signaler des logements vides qu'elles auraient repérés.

Sur l'année 2023, la CLI a contrôlé un peu plus de 3 000 logements pour lesquels 708 propriétaires ont été avertis. Des chiffres proches des résultats 2021, qui reflètent probablement le rythme de croisière de la cellule de contrôle. Le creux constaté en 2022 serait dû à l'absence prolongée de 3 enquêteur·ses.

Années	Enquêtes ¹	Nombre de logements concernés	Avertissements	Amendes	Recours	Annulations
2023	3 796	3 095	708			
2022	2 187	1 775 (minimum)	535	267	135 (51 %)	92
2021	3 720		865	309	162 (53 %)	72
2020	2 525		549	118	84 (71 %)	51

Sources : DALLI, [Rapport annuel 2022](#); DALLI, [Rapport annuel 2021](#); [Commission du logement du 25/01/2024](#), p. 15 et suivantes

1. Un logement peut être concerné par plusieurs enquêtes une même année (par exemple s'il est en travaux ou en attente de permis, les enquêteurs peuvent reconstrôler le même logement à plusieurs mois d'intervalle).

Sur l'ensemble des logements contrôlés en 2022 (dernières données disponibles), 14 % sont des nouvelles adresses. Tous les autres logements étaient déjà dans le scope, ils font l'objet d'un examen de suivi annuel jusqu'à réoccupation effective.

Le différentiel entre le nombre d'enquêtes menées et le nombre d'avertissements peut s'expliquer notamment par une difficulté des enquêteurs à bien cibler les logements potentiellement inoccupés, un chantier important de la législature, nous y reviendrons. Moins d'une enquête sur trois entraîne un avertissement. Entre les deux, des logements habités ou des dossiers mis en attente d'informations complémentaires (sur des travaux envisagés par exemple). Et l'effet entonnoir intervient encore entre les avertissements et les amendes, elles-mêmes contestées plus d'une fois sur deux. Certains propriétaires se mettent en action, d'autres parviennent à trouver des échappatoires aux sanctions. Quant au nombre de logements effectivement réoccupés, la donnée n'est étonnement pas monitorée dans les rapports de la Région.

Pour forcer les relocations, la Région ne compte pas uniquement sur les amendes. D'autres dispositifs peuvent être activés : le droit de gestion publique, l'action en cessation ou encore la vente forcée. Ils ne sont pratiquement jamais utilisés.

Les actions 12 et 13 du Plan d'urgence pour le logement, le PUL, visent, péle-mêle, à améliorer les procédures d'identification des inoccupés, à affecter plus de moyens humains aux réhabilitations et à renforcer le droit de gestion publique.

Des mesures ont été prises en ce sens dans la première partie de la législation, nous les avons évaluées dans [notre baromètre précédent \(2022\)](#). Elles sont brièvement rappelées dans les lignes qui suivent. Le (court) recul nous offre l'occasion de dresser un premier bilan de leur portée, il suit le récapitulatif des mesures.

MESURES ÉVALUÉES DANS NOTRE BAROMÈTRE PRÉCÉDENT (2019-2022)

Retrouvez notre évaluation complète des mesures adoptées dans la première partie de la législature [ici](#).

Un cadastre régional des logements inoccupés

L'exécutif régional a toujours compté sur les communes pour le recensement. Elles étaient tenues de communiquer annuellement un registre à jour des logements vides situés sur leur territoire et certaines recevaient un subside régional pour tester des méthodes originales pour les débusquer (observatoires communaux du logement²). Les résultats n'ont jamais été à la hauteur.

Pour faire face, la Secrétaire d'état a missionné une équipe universitaire pour élaborer un cadastre dynamique des logements vides à l'échelle régionale (base de données et outil pour des mises à jour annuelles). Par le croisement de plusieurs bases de données (domiciliation, cadastre, compteurs d'eau à faible consommation...), l'équipe a estimé, en 2021, que 7 800 à 10 400 bâtiments (comprenant plusieurs logements) étaient potentiellement vides. Ces premières présomptions devaient être affinées par des enquêtes de terrain.

Plus de moyens humains pour la réhabilitation des inoccupés

L'équipe régionale a été dédoublée : 9 ETP aux profils variés composent la nouvelle cellule réhabilitation, afin de proposer, à côté du contrôle (qui a également été renforcé sous la législature pour atteindre 11 enquêteurs en 2023), des moyens pour aider sur les plans juridiques, techniques ou financiers, les communes et CPAS qui souhaitent mettre en œuvre les outils de réhabilitation.

Nawal Ben Hamou a également consolidé le pouvoir d'intervention local, en finançant 1 ETP dans chaque commune qui aura conclu un contrat avec la Région (16/19 communes). La nouvelle recrue a notamment pour mission de contacter les propriétaires de biens inoccupés, les mobiliser et mettre en œuvre les outils de réhabilitation. Sur le terrain, le.la référent.e logement est en charge de toutes les compétences logement des communes, l'activation des logements vides ne représente qu'une partie de ses missions.

2. 12 communes en 2018, 9 en 2019 et 8 en 2020

Renforcer le droit de gestion publique

Pour rappel, le droit de gestion publique (DGP) permet à un opérateur public de prendre temporairement en gestion un logement inoccupé ou insalubre afin de le rénover et de le mettre en location à un loyer réduit pour une période minimale de 9 ans.

En mars 2022, le parlement bruxellois votait une ordonnance visant à améliorer le DGP. Objectif : faire en sorte que le dispositif, qui existe depuis 20 ans, soit enfin utilisé.

Depuis son entrée en vigueur (décembre 2022), les prises en gestion sont mieux financées (le montant maximum du prêt régional à taux 0 % pour la rénovation des logements pris en gestion est augmenté et le fonds « droit de gestion publique » – via lequel les prêts sont octroyés – reçoit désormais 70 % du montant des amendes imposées aux propriétaires de logements vides) et les conditions pour une éventuelle reprise anticipée du logement par son propriétaire sont revues pour sécuriser le loyer social (pas de reprise possible avant la première occupation et obligation de maintenir un loyer AIS pendant 9 ans).

Depuis notre dernière évaluation, l'ordonnance et ses arrêtés d'exécution sont entrés en vigueur, l'équipe régionale de réhabilitation est constituée et les vérifications de la CLI sur les adresses à haute présomption d'inoccupation ont démarré. Bilan commenté.

BILAN

Commençons par l'**identification des inoccupés**. Beaucoup de chiffres différents et confus circulent, leur interprétation est délicate. On peut retenir les données suivantes :

La première version (2021) de la recherche universitaire avançait les chiffres de 7 800 à 10 400 bâtiments présumés inoccupés à l'échelle régionale (correspondant à une fourchette de 17 000 à 26 400 logements).

Pour avancer, l'équipe de recherche avait besoin de données supplémentaires. C'est pourquoi des contrôles sur un échantillon aléatoire (indépendant des 7 800 à 10 400 présumés inoccupés) mais reflétant le bâti bruxellois dans sa multiplicité de 5 000 logements ont été effectués par toute l'administration régionale du logement (visites de terrain). Avec pour objectif de déterminer les indicateurs les plus pertinents pour estimer si un logement est vide ou non.

Cet échantillon aléatoire (une sorte de groupe de contrôle) a permis d'améliorer les premières appréciations et de réduire la fourchette de 700 à 9 000 logements. C'est de cette fourchette qu'est issue l'estimation de 4 500 logements inoccupés, au milieu de ces deux valeurs. L'ordre de grandeur, jugé réaliste par la cellule régionale, replace le curseur du nombre de logements inoccupés à Bruxelles bien en-deçà des 15 à 30 000 unités estimés dans les années 1990.

Mais tout ceci ne permet toujours pas à l'administration de disposer d'un inventaire fiable de présumés inoccupés à contrôler. La troisième phase de l'étude croise l'ensemble des bases des données utiles (cadastre, population, consommation d'eau, banque carrefour des entreprises, secondes résidences). Grâce aux enseignements tirés de l'échantillon aléatoire, les indicateurs ont été pondérés et chaque adresse s'est vu attribuer un score en fonction du risque d'inoccupation qu'elle présente. Un programme informatique permet annuellement d'injecter les bases de données actualisées et de recalculer le taux de risque de vide des adresses concernées. Dorénavant, la CLI orientera ses enquêtes sur les logements dont le score est élevé (tout en conservant une répartition des contrôles sur le territoire de toutes les communes).

Pour ce qui est de la **réhabilitation des inoccupés**, on peut désormais compter sur une équipe régionale de 9 ETP et sur le concours de 16 référent-es logement au niveau communal. La philosophie de l'ordonnance laisse la main aux communes pour l'activation des inoccupés, la cellule régionale étant envisagée en appui mais pas à l'initiative des actions (ou par défaut)³.

Dans notre précédente évaluation, nous estimions que la nouvelle cellule régionale aurait dû être missionnée pour mener prioritairement des actions – droit de gestion publique, actions en cessation ou ventes forcées – et ce, sans attendre les communes (qui ne se sont pas ou très peu montrées à la hauteur en matière d'inoccupés, ni sur l'inventaire, ni sur la mise en œuvre du droit de gestion).

La cellule régionale a concrétisé. Au niveau judiciaire, elle a introduit 4 actions en cessation pour mettre fin à l'inoccupation et obtenu, à ce jour, 2 jugements favorables (à Bruxelles et à Forest) qui condamnent les propriétaires à faire réoccuper leur bien dans les 2 et 3 mois, avec astreintes en cas de retard.

Les années précédentes, quelques communes (ainsi que le RBDH) avaient déjà fait condamner des propriétaires via de telles actions. Ce n'est donc pas tant sur le fond que ces deux jugements sont inédits; ce qui les rend remarquables, c'est le fait qu'ils soient initiés par la Région. Nous attendons d'un acteur de cette nature de dépasser les quelques actions éparses et de systématiser le recours à cette procédure pour les situations qui le justifient.

Des avancées à noter au niveau de la mobilisation du droit de gestion publique également. 32 adresses sont dans le viseur (première visite programmée ou réalisée) dont 5 à l'initiative de la Région (cellule de réhabilitation + régie foncière régionale). Les autres pour les communes d'Etterbeek, Molenbeek, Uccle, Bruxelles, Ixelles, Anderlecht et Saint-Gilles. À ce jour, 3 propositions de prise en gestion ont été transmises aux propriétaires⁴.

3. La cellule régionale de contrôle des inoccupés met à disposition des communes l'inventaire des logements effectivement inoccupés (après enquête) depuis le 15 février 2023. Il comptait, au 1er avril 2023, 1249 logements inoccupés, et est régulièrement mis à jour.

4. [Question écrite concernant l'état des lieux de la réforme du droit de gestion publique, 22/02/2024](#)

Ce sursaut est certainement une conséquence positive du renforcement des équipes régionales et communales. La réforme a permis de lever certains nœuds (financement, conditions de reprise...) mais les efforts de communication et le soutien technique de l'équipe de réhabilitation (organisation des visites, modèles de courrier et contrats, projets architecturaux et plans de financement) ont convaincus 7 communes de se lancer concrètement dans la prise en gestion. Un score jamais atteint alors que le droit de gestion publique bruxellois existe depuis plus de 20 ans.

Le recouvrement des amendes impayées reste un point noir de la lutte contre l'inocupation. Ces dernières années, la collaboration nouée avec Bruxelles Fiscalité semble porter ses fruits. Plus de recouvrement des impayés et surtout le lancement d'une première procédure de saisie exécution immobilière de deux maisons à Forest, vides depuis plusieurs années⁵, si bien que la dette impayée atteint près de 140 000 euros. La procédure est chronophage, les résultats ne sont pas encore au rendez-vous mais à nouveau c'est le caractère inédit de cette première tentative que nous retenons comme constructif pour ce bilan.

Bien que, sur le plan quantitatif, les résultats apparaissent encore et toujours maigres, le signal est positif : un acteur dédié, qui agit à l'échelle régionale, entame des procédures qui dépassent l'imposition d'amendes administratives. Une dynamique récente, à souligner, qui doit impérativement monter en puissance pour mettre fin à l'impunité dont jouissent les bailleurs qui maintiennent des logements vides sans raison légitime.

Dernier point à souligner : la Région s'enquiert désormais des successions vacantes (biens vides dont les propriétaires sont décédés sans héritiers connus), avec l'objectif soit de retrouver des héritiers, soit, à défaut, de faire en sorte que ces logements tombent dans l'escarcelle publique et soient réhabilités. 16 procédures sont en cours pour des logements qui jusqu'alors étaient condamnés à une inocupation à très long terme.

5. Le montant des amendes est multiplié par le nombre d'années d'inocupation.

NOS PROPOSITIONS

La nouvelle Cellule réhabilitation doit poursuivre la dynamique d'initiative dans laquelle elle s'est engagée pour atteindre des objectifs ambitieux. Le centre de gravité doit être placé du côté régional, d'autant que le subventionnement des référent.es logement communaux.les n'est pas garanti pour la prochaine législature.

Nous plaidons pour que la régie foncière régionale devienne un opérateur de gestion publique d'envergure, en articulant son travail avec celui de la nouvelle cellule régionale de réhabilitation.

Le législateur doit améliorer le dispositif de l'action en cessation. Par cette procédure, le juge peut imposer au propriétaire de « prendre toute mesure utile afin d'en assurer l'occupation dans un délai raisonnable. » Le RBDH plaide pour l'imposition aux propriétaires, en défaut rappelons-le, d'une remise en location à des conditions sociales (conditions de loyers et revenus ou mise en gestion auprès d'une AIS) pour un certain nombre d'années. La disposition doit viser le développement du parc de logements abordables et pas uniquement faire grandir le stock de logements disponibles.

Nous défendons enfin la mise en vente forcée systématique des biens des propriétaires qui refusent de remettre leurs logements dans le circuit et de payer les amendes dues. Les pouvoirs publics doivent acheter ces logements (déduction de l'amende), en faisant valoir leur droit de préemption pour en faire du logement social.

Sources :

- [Ordonnance du 31/03/2022 modifiant le code bruxellois du logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés](#)
- [Arrêt du 10/11/2022 portant exécution des articles 15 à 19 du code bruxellois du logement](#)
- [Commission du logement du 25/01/2024, p. 15 et suivantes](#)
- [DALLI, Rapport annuel 2022](#)
- [Rencontre avec la coordination des cellules « contrôle » et « réhabilitation » des inoccupés de la DALLI le 20/03/2024](#)
- [Analyse de la faisabilité et l'opérationnalité d'un recensement des logements inoccupés en Région Bruxelles-Capitale – Synthèse, janvier 2024](#)