

## AVIS

LOG.21.05.AV

---

**Avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'habitation durable en vue de renforcer la lutte contre le logement inoccupé.**

**Projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à la fixation et à la gestion des données relatives aux consommations minimales d'eau et d'électricité pouvant réputer un logement inoccupé en vertu de l'article 80, 3°, du Code wallon de l'habitation durable.**

**Projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'agrément des associations visées à l'article 85sexies du Code wallon de l'habitation durable.**

**Projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif aux amendes administratives visées à l'article 85ter du Code wallon de l'habitation durable.**

Avis adopté le 13 avril 2021

## DONNEES INTRODUCTIVES

---

<i>Demandeur :</i>	M. Christophe COLLIGNON, Ministre du logement, des pouvoirs locaux et de la ville
<i>Date de réception de la demande :</i>	16/03/2021
<i>Préparation de l'avis :</i>	Le Pôle Logement a examiné par voie électronique les projets. Le projet d'avis a fait l'objet d'une approbation électronique le 13 avril 2021.

## DESCRIPTION DES PROJETS

---

Un nombre important de Wallons se trouvent dans de grandes difficultés pour se loger décemment, faute de logements disponibles sur les marchés acquisitif et locatif, situation paradoxale où quantité non-négligeable de logements se trouvent inoccupés et ce, malgré la mise en place de plusieurs instruments de lutte contre les logements inoccupés (taxe, réquisition douce ou judiciaire, primes à la rénovation des logements).

Face au constat selon lequel ces instruments ne rencontrent pas à suffisance les objectifs qui leurs étaient assignés, conscient des difficultés rencontrées au niveau de l'accès au logement décent et en accord avec la DPR 2019-2024, le Gouvernement wallon entend mener pleinement et efficacement une lutte contre les logements inoccupés et ce, afin d'inciter les propriétaires desdits logements à remettre ces derniers sur le marché acquisitif ou locatif. Pour ce faire, il a décidé d'agir tant sur la détection des logements inoccupés que sur le renforcement des mesures de lutte et les sanctions qui pourront être imposées face à un constat d'inoccupation. Cela s'est traduit par l'adoption le 4 mars 2021 d'un :

- Avant-projet de décret visant à modifier l'article 80 § 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du Code wallon de l'habitation durable (CWHD). Il habilite le Gouvernement wallon à fixer des seuils de consommations d'eau et d'électricité en-dessous desquels un logement est présumé inoccupé et prévoit que ces données soient transmises par les exploitants du service public de distribution d'eau et les gestionnaires de réseaux de distribution à l'administration régionale. Il propose également de supprimer le rôle intermédiaire de celle-ci et de prévoir une communication (information et formation) directement aux associations agréées (voir infra) et aux communes. Ces dernières seraient chargées de transmettre à l'administration un rapport annuel reprenant de manière anonymisée le nombre de logements sur leur territoire ainsi que les mesures et leurs effets pris par la commune concernée.
- projet d'arrêté visant à fixer les seuils évoqués de consommation d'eau et d'électricité en-dessous desquels un logement est présumé inoccupé. Il prévoit également diverses dispositions relatives au traitement des données transmises.
- projet d'arrêté visant à exécuter l'article 85sexies du CWHD. Il prévoit qu'une association ayant pour objet la défense du droit au logement et jouissant de la personnalité civile – pour autant qu'elle soit agréée par le Gouvernement wallon – peut introduire une action en cessation en référé devant le tribunal de première instance contre le propriétaire d'un logement inoccupé. Il fixe également les conditions de cet agrément et la possibilité d'octroyer une aide aux associations qui entameraient une action en cessation.
- projet d'arrêté visant à exécuter l'article 85ter, § 4, du CWDH. Il habilite le Gouvernement à fixer le montant et le mode de calcul de l'amende administrative prévue en sanction de l'infraction consistant dans le fait de maintenir un logement inoccupé, au sens de l'article 80 du CWHD.

## AVIS

---

Le Pôle Logement tient d'emblée à saluer l'adoption de ces nouvelles mesures par le Gouvernement wallon visant à améliorer et à renforcer les dispositifs de lutte contre l'inoccupation de logements publics et privés (vacance immobilière). Elles constituent indéniablement des avancées majeures pour remettre sur les marchés locatif et acquisitif des logements vacants. Les outils dont se sont dotés la Wallonie et les communes nécessitaient d'être complétés pour donner à cette lutte davantage d'effectivité et d'efficacité.

Par ailleurs, en situation de crise de l'accès au logement, l'improductivité sociale de bâtiments inoccupés interpelle l'ensemble de la population et les acteurs du secteur depuis de nombreuses années.

### Détection des logements inoccupés

Les actions de lutte contre les logements inoccupés impliquent d'importants moyens humains, en ce compris le relevé d'indices de terrains et l'établissement des constats de présomption d'inoccupation.

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.

Le Pôle tient 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 gestionnaires de réseaux de distribution (GRD).

Les taux de détections fixés à 15 m<sup>3</sup> inclus pour les consommations d'eau et à 100 kw/h inclus pour les consommations d'électricité pendant une durée d'au moins douze mois consécutifs paraissent adaptés statistiquement. Le Pôle demande que la mise en œuvre de cette présomption d'inoccupation soit réalisée avec la prudence et le tact élémentaires, notamment par le croisement avec d'autres observations et des démarches respectueuses à l'égard des occupants (locataires ou propriétaires) en sous-consommation. Il faut également prendre en compte qu'il n'est plus rare aujourd'hui de voir des logements équipés de système permettant la récupération d'eau de pluie destinée à plusieurs usages. Idem d'ailleurs pour la consommation d'électricité quand le logement est basse énergie ou équipé de panneaux photovoltaïques.

L'enjeu étant d'aboutir à une diminution des logements réellement inoccupés, il convient donc de se préoccuper aussi bien de maintenir un dialogue avec les propriétaires de bonne foi qui se trouvent en difficulté de gérer leur bien que de s'assurer qu'on ne met pas en péril l'habitation de personnes en situation de précarité qui consomment en dessous de ces seuils. A ce propos, soulignons l'expérience-pilote menée à Charleroi qui a conduit, entre autres, à une stigmatisation de nombreux ménages par leur très faible consommation liée à leur extrême attention, à un revenu trop faible, à une utilisation parcimonieuse de l'eau et d'électricité. Ici, avec les consommations d'eau et d'électricité revues à la hausse, le Pôle estime que l'on n'est pas à l'abri d'une telle stigmatisation pour certains. A ce titre, il demande qu'une vigilance sur la manière d'effectuer le contrôle et une attention en ce sens soit demandée explicitement auprès des agents administratifs chargés de la validation ou de l'invalidation des situations d'inoccupation du logement. Raison également pour laquelle le Pôle insiste pour qu'une seule autorité soit attachée à ce contrôle et que la liste reste bien uniquement à destination de celui-ci. Les SLSP qui seront bien sûr intéressées également par ces informations, pourront dès lors, comme notamment les autres opérateurs immobiliers repris au sein des organismes à finalité sociale (OFS), consulter après validation la liste des bâtiments inoccupés.

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. Il est 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 les gestionnaires de réseaux de distribution que pour confirmer les constats d'inoccupation réalisés sur le terrain.

Le projet d'arrêté relatif à la fixation et à la gestion des données prévoit judicieusement que les gestionnaires de réseaux de distribution et les exploitants du service public de distribution d'eau transmettent au moins une fois par an aux communes les données concernant les consommations d'eau et d'électricité présumées trop faibles pour des logements occupés. Le Pôle conseille que l'on transmette pour information ces données aux SLSP compte tenu qu'elles sont également concernées par la lutte contre les logements inoccupés.

Toujours concernant la transmission des données, le Pôle estime qu'il conviendrait (dans le respect de la vie privée) que les communes ne soient pas seules dépositaires des informations permettant d'identifier les logements concernés, ce afin de garantir la pleine efficacité du dispositif. L'action communale étant déterminante en la matière, ces informations devraient de manière générale rester accessibles par ailleurs, notamment auprès de l'administration régionale. Si le respect de la vie privée et des données à caractères personnel est essentiel, il ne faudrait pas qu'il aboutisse dans la pratique à empêcher toute possibilité de pallier à une éventuelle inaction communale.

Actuellement, la Wallonie soutient l'engagement et le maintien de l'engagement des conseillers en logement dans une minorité de villes et communes. Ceux-ci ont notamment pour mission, celle 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 villes et communes disposant de conseillers en logement, mais également de permettre à celles qui le souhaitent de bénéficier de ce même dispositif. Il nous semble également pertinent de signaler la création et l'engagement d'une personne en temps plein pour la mission de facilitateur au sein de l'administration communale, service logement, de la Ville de Namur. Comme le titre l'indique, cette personne a pour mission, sur un principe amiable de préférence, de traiter les informations reçues en termes de consommation par les différents fournisseurs sur la validité des inoccupations mais aussi de prendre contact avec les propriétaires, les informer sur les aides/ primes de rénovation si nécessaire et de les orienter vers toutes voies possible de remises en circulation du bien/mises en gestion, dans sa fonction première : loger.

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 (support aux communes et associations, analyse des rapports annuels communaux, rédaction d'un rapport régional, suivi de la procédure d'agrément des associations). Le constat de l'accroissement de la charge de travail, pour les administrations locales, nous semble également devoir être fait et soutenu. Pour renforcer l'efficacité d'ensemble des dispositifs, la question de moyens complémentaires est donc cruciale, au niveau de l'administration régionale, des communes et des opérateurs, qu'il s'agisse de moyens en personnel ou des aides pour la prise en gestion et la prise en charge des rénovations d'office.

Enfin, l'article 80 § 3 du CWHD prévoit que les communes communiquent régulièrement la liste des logements dont l'inoccupation est présumée aux opérateurs immobiliers compétents sur le territoire de la commune. Dans la mesure où le projet soumis vise à offrir une sécurité juridique notamment en matière de protection de données à caractère personnel, le Pôle s'interroge sur l'absence de précision concernant les modalités de transmission par la commune des informations nécessaires aux opérateurs pour la mise en œuvre des dispositions qui les concernent dans la lutte contre les logements inoccupés. De plus, ne faut-il pas inclure les associations agréées pour mener des actions en cessation parmi les institutions habilitées à recevoir cette liste (via la commune) afin de faciliter la réalisation de leurs missions ?

### **Infraction administrative**

Le Pôle salue la volonté du Gouvernement wallon de réactiver le mécanisme de l'amende administrative, introduite à l'article 85ter du CWHD en 2017. Cet ajout d'un dispositif incitatif complémentaire à la taxe communale dans le panel d'outils à disposition des villes et des communes pour lutter contre les logements inoccupés constitue une piste intéressante.

Le Pôle peut comprendre que son application soit, dans un premier temps, subordonnée à l'absence de perception de la taxe communale. Toutefois, lorsque la taxe communale est effectivement perçue depuis plusieurs années sans faire cesser l'inoccupation, l'autorisation de cumul de l'amende régionale permettrait d'en appuyer le caractère dissuasif (par exemple après trois ans).

Le Pôle regrette cependant que le cumul entre le règlement-taxe communal et l'amende administrative régionale 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, le Pôle tient 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 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 à la rénovation des logements...).

Enfin, outre ces dispositifs, le Pôle plaide pour qu'une réflexion soit faite pour améliorer les balises fixées par la Wallonie en matière de taxe sur les immeubles inoccupés, comme le prévoit d'ailleurs la DPR 2019-2024. Sur le terrain, la taxe pour inoccupation manque (pour 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 et besoins des propriétaires et occupants, nous paraît opportune. Elle pourrait d'ailleurs s'accompagner d'autres dispositifs complémentaires (subsides à la rénovation...).

Parmi les outils "coercitifs" à disposition des autorités publiques prévus dans les articles 80 et suivants du CWHD depuis 2017, le Pôle estime que la prise en gestion unilatérale des logements inoccupés par les agences immobilières sociales (AIS) est particulièrement intéressante car elle garantit le retour du bien sur le marché locatif. Il regrette que cette disposition ne figure pas dans la note rectificative au Gouvernement wallon.

Le Pôle demande un état des lieux de l'application de cette mesure (et le cas échéant les freins à son application), et de réfléchir à l'articulation des trois mesures "coercitives", à savoir l'application d'une

amende administrative, l'action en cessation en référé devant le tribunal de première instance contre le propriétaire d'un logement inoccupé et la prise en gestion unilatérale du bien immobilier.

### **Action en cessation d'inoccupation introduite par une association**

Le Pôle salue l'avancée de création d'un agrément pour des associations ayant pour objet la défense du droit au logement et jouissant de la personnalité juridique civile – pour autant qu'elles soient agréées par le Gouvernement wallon – afin de mener des actions en cessation d'inoccupation de logements.

Le Pôle émet toutefois les remarques suivantes :

- Le projet d'arrêté relatif à l'agrément des associations est peu précis sur les modalités concrètes de cet agrément (montant de la subvention, objectifs de résultats et/ou de moyens, associations ciblées...).
- Il apparaît difficile de se prononcer sur l'adéquation de la proposition par rapport aux besoins et aux attentes des acteurs associatifs potentiellement intéressés par cet agrément d'autant que ces actions en cessation d'inoccupation exigeront du temps, des ressources spécifiques notamment sur le plan technique et juridique, qui doivent pouvoir se traduire en moyens pour les associations. Une consultation des opérateurs potentiels s'avère dès lors indiquée avant l'adoption de l'arrêté à venir afin d'augmenter les chances d'utilisation effective de ce nouvel instrument. La Région de Bruxelles-Capitale dispose des mêmes outils et ses pratiques pourraient inspirer la Wallonie sur les limites et les avancées.
- Si l'avant-projet de décret modifiant le CWHD apporte une base légale à cet agrément, il est également difficile de se prononcer sur sa pertinence à ce stade en ce qui concerne notamment les missions, le territoire d'intervention, l'articulation aux autres acteurs ainsi que la transmission des informations nécessaires pour mener de telles actions et les moyens mis à disposition. Il nous semble utile de se doter d'une vision claire des acteurs potentiellement intéressés et à même de remplir ce rôle. Il conviendrait donc de concerter préalablement ceux-ci pour évaluer les attentes et besoins et de préciser les missions et moyens afin que ce nouveau dispositif atteigne sa pleine efficacité.
- Plus spécifiquement, les textes de l'avant-projet de décret modifiant le CWHD et du projet d'arrêté relatif à l'agrément des associations ne coïncident que partiellement : si l'agrément à une portée d'ordre général pour l'association qui en remplit les critères, le financement prévu par le décret porte sur l'action en cessation entamée par l'association (article 3). Cette formulation semble peu opérationnelle et devrait avoir une portée plus large. En l'état, elle pourrait contraindre à un financement au cas par cas d'action en cessation, contreproductive avec une continuité d'activités donc l'objectif poursuivi.
- Si les critères d'agrément semblent suffisamment larges, les points 4°, 5° et 6° de l'article 2 du projet d'arrêté en question présentent des conditions qui se recouvrent partiellement. Ils pourraient être simplifiés pour faciliter l'opérationnalisation.
- En laissant la possibilité d'introduire des "actions en cessation" à des associations agréées en lieu et place des autorités communales, il est demandé de veiller à ne pas déresponsabiliser celles-ci compte tenu qu'il s'agit ici fondamentalement d'une responsabilité politique de s'attaquer à la problématique des logements inoccupés. Les conséquences négatives seraient alors nombreuses : déconnection accentuée entre population et politique, quid des responsabilités si des logements restent inoccupés : la faute au politique ou aux associations ?, contrainte d'équité de traitement de tous les propriétaires.

Le Pôle attire l'attention du Gouvernement wallon que, d'une manière générale, les opérateurs qui gèrent des logements pour le compte d'organismes à finalité sociale (AIS, APL...) basent leur travail sur la relation de confiance et de collaboration avec les propriétaires. Amorcer cette relation par des actes coercitifs ne remportent pas toujours adhésion et enthousiasme. Dès lors, l'agrément prévu peut, pour

certaines d'entre elles ou dans des situations spécifiques (celle des multipropriétaires ?), répondre à ces freins. Toutes, pour les raisons évoquées ci-dessous, ne pourront y souscrire. La définition des associations qui pourront prétendre à cet agrément doit aussi pouvoir être évaluée au regard de ce qui précède.

### **Renforcement des procédures "amicales"**

Le Pôle relève que le projet d'ensemble ne prévoit pas de renforcement des procédures "amicales". La note rectificative au Gouvernement wallon mentionne que les instruments actuels "ne rencontrent pas à suffisance les objectifs qui leurs étaient assignés" et envisage dès lors l'implémentation de ces nouvelles mesures. Or, l'évaluation des dispositifs existant et leur amélioration est une piste complémentaire à ces ajouts. En effet, certaines des dispositions actuelles peuvent s'avérer efficace dans bien des cas d'inoccupation mais bénéficient d'une amplitude insuffisante pour avoir un réel effet significatif. Les aides octroyés par la Wallonie pour la prise en gestion ou en location d'un logement par un opérateur immobilier (article 85 bis) en font partie.

-----