

Les outils de lutte contre l'inoccupation des logements : s'appropriier la réglementation

30 juin 2025

Habitat en jeux

Marche-en-Famenne

Clara ADLER

Inoccupation: de quoi parle-t-on ?

35.000 logements abandonnés (Halleux et Lambotte 2004)

45.000 logements inoccupés (Mathilde Flas et RTBF, 7 janvier 2022) → 2,6% du parc wallon

Entre 15.000 et 20.000 logements privés (Etude CEHD 2015)

+ 5.207 logements publics (SWL 2017) → 6,83 % au 01/01/2023 (IWEPS – SWL, 2025)

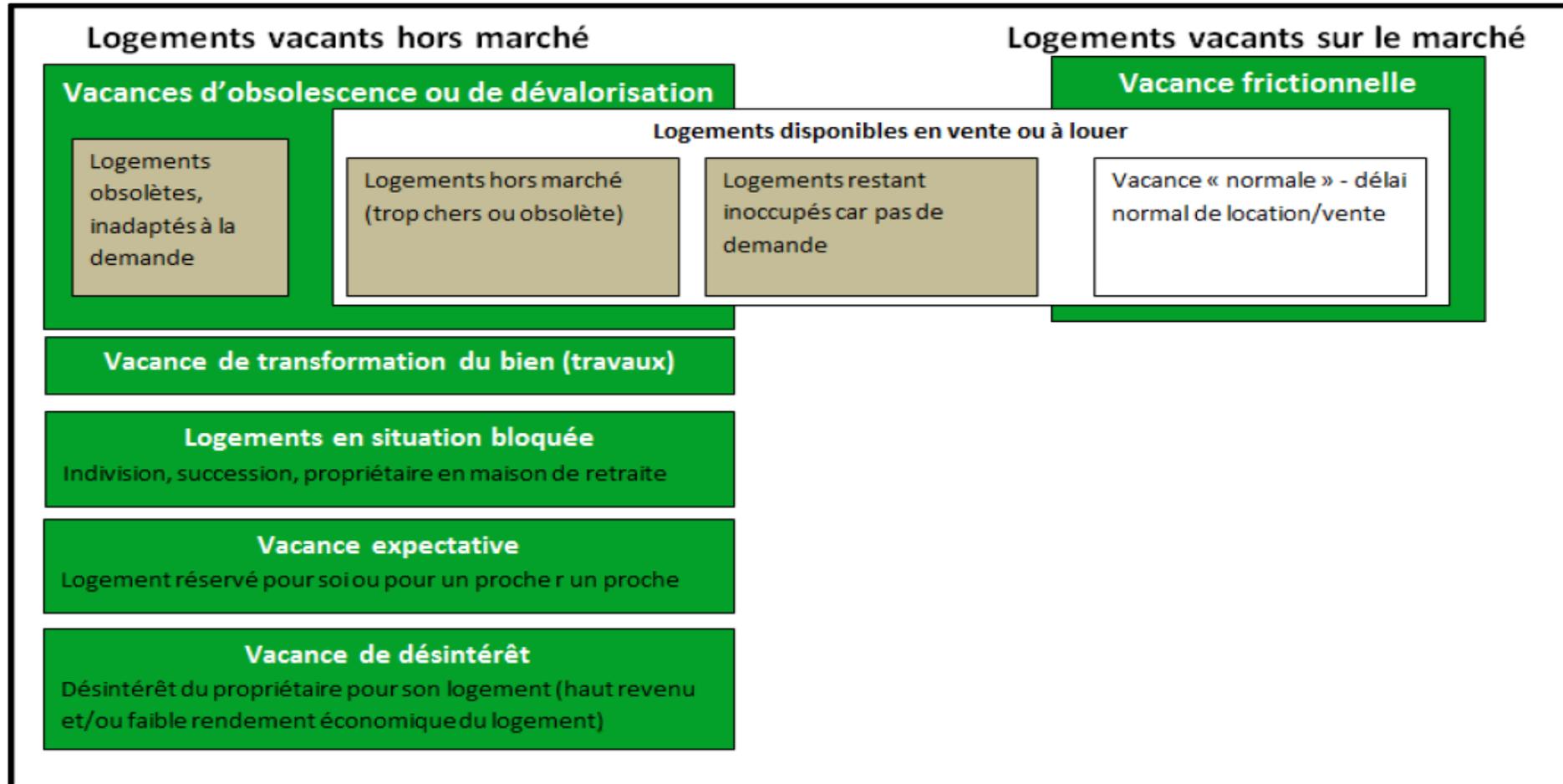
Au total estimation de 35.000 à 45.000 logements inoccupés (jusqu'à 100 000 ?
Wallonie.be)

A comparer aux 44 491 ménages candidats au logement social au 1/1/2024 (SWL – IWEPS) = *une partie de la demande*

! Sous-estimation

Typologie de la vacance

Schéma 1. Deux grands types de vacance de logement : vacance structurelle et vacance frictionnelle



CEHD - 2016

Source : Robert et Plateau (2006 : 12)

De quoi parle-t-on ?

De manière gén:

Très grande
disparité régionale:

- Selon les villes
- Entre urbain et rural
- Selon les quartiers
- ...

Dans le public:

6,83% de logements inoccupés
dont **5725** :
logements **louables**
mais non loués
(01/01/2023)

*Walstat, IWEPS – SWAL,
juin 2025*

Dans le privé:

À Liège,
50% des logements vides estimés:
= étages des commerces
(30% depuis plus de 20 ans!)

Identifier pour mieux lutter

Trois méthodes traditionnelles pour former le recensement :

1) Visuelle : observation

1) Analyse des **données administratives** : p. ex. absence de domiciliation

2) Analyse des **données de consommation d'eau et d'électricité** : accord logement et accord fiscalité

⇒  Croisement des données

Enjeux et pistes pour l'identification

- En croisant les données : forte augmentation du nombre de logements inoccupés (ex. Herstal) : **sous-évaluation à ce jour**
 - Actuellement, **les étapes de recensement demanderaient plus de ressources aux communes** que les étapes d'action contre l'inoccupation
- Aller vers une **centralisation régionale des données** : via logiciel informatique de croisement des données
- Pour **faciliter le travail des communes** : complétude et exactitude des données, économies d'échelle, gain de temps ...
 - Aborder dans une **approche globale de politique foncière** (densification, espaces verts...)
 - **Données homogènes et fiables** à l'échelle wallonne permettraient de lutter plus efficacement : **automatisation**
 - Et tout **en maintenant une certaine flexibilité** pour les communes !

Mathilde Flas, « Les logements inoccupés comme ressource potentielle en Wallonie: les freins de leur identification et de leur remise en état », *ULG, 2020-2021*)

Dispositifs légaux

Chapitre 6 du Code wallon de l'habitation durable « De la lutte contre l'inoccupation des logements »	Autres
Prise en gestion (art. 81 à 85bis CWHD)	Taxes sur les immeubles inoccupés – Règlements-taxes communaux <ul style="list-style-type: none"> • Impôt
Amende administrative (art. 85ter et quater CWHD insérés par le décret du 1 ^{er} juin 2017)	Réquisition d'immeubles (L1123-30 CDLD - loi du 12 janvier 1993 – « loi Onkelinx ») : <i>« Sur requête motivée du président du conseil de l'action sociale, le bourgmestre dispose à partir de la mise en demeure du propriétaire d'un droit de réquisition de tout immeuble abandonné depuis plus de six mois, afin de le mettre à la disposition de personnes sans abri »</i>
Action en cessation (art. 85sexies CWHD inséré par le décret du 1 ^{er} juin 2017)	



Constat préalable de présomption d'inoccupation

Les arrêtés d'exécution du Gouvernement Wallon du 19 janvier 2022

- ❖ 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 CWHD
- ❖ Arrêté du Gouvernement wallon relatif aux **amendes administratives** visées à l'article 85*ter* du CWHD
- ❖ Arrêté du Gouvernement wallon relatif à **l'agrément des associations** visées à l'article 85*sexies* du CWHD



Entrés en vigueur le 1^{er} septembre 2022

**1° logement
déclaré
inhabitable**
depuis au
moins 12 mois

**! L'occupation sans titre ni
droit n'interrompt pas le
délai de 12 mois**

**2° logement qui n'est
pas garni du mobilier
indispensable** à son
affectation pendant au
moins 12 mois

**Présomptions
d'inoccupation
(art. 80 CWHD)**

**4° logement pour lequel
aucune personne n'est
inscrite dans les registres
de la population** pendant
une période de 12 mois

**3° logement pour lequel la
consommation d'eau ou
d'électricité sur une
période de 12 mois est
inférieure à:**
15m³ d'eau inclus;
100 kw/h d'électricité
inclus.

Communication au moins **une fois par
an** par les gestionnaires de réseaux de
distribution d'électricité (GRD) et les
exploitants du service public de
distribution d'eau publique (exploitants)
à la **commune concernée**
**Préalable pour les communes: signature
du protocole de transmission
exploitants/GRD (via SPW) : ACCORD
LOGEMENT**

Constat de présomption d'inoccupation : art. 80 CWHD

1) Le collège communal **informe** par courrier recommandé le titulaire du droit réel du constat de présomption d'inoccupation

2) Délai de **60 jours** octroyé au titulaire du droit réel pour:

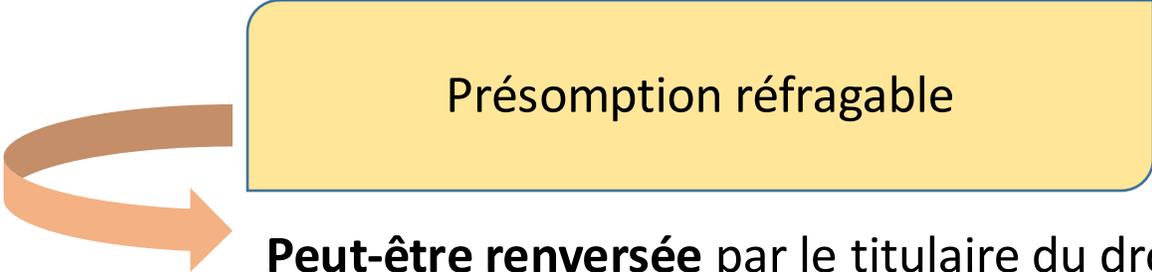
- Solliciter une audition auprès du collège ; ou
- Transmettre ses observations par écrit;

Pas de réaction → présomption confirmée

3) Délai de **1 mois** octroyé au collège pour : **Inscription sur la liste des logements présumés inoccupés**
Communiquée régulièrement aux autres opérateurs immobiliers par le Collège. La liste comprend : **présomption** visée, **adresses** du logement inoccupé **et** celle du propriétaire + son **identité**.

// Art. 190, §2, 2° CWHD : **la commune doit tenir un inventaire des log. inoccupés**

- Infirmer la présomption : arrêt de la procédure de constat



Présomption réfragable

Peut-être renversée par le titulaire du droit réel principal par toute voie de droit ou qui **justifie**

❖ de **l'occupation** de son logement : Présomption d'occupation :

◆ le logement **en cours de réhabilitation, d'adaptation** ou de **restructuration** ;

◆ le logement pour lequel le titulaire de droits réels justifie de sa **volonté** de restructurer, réhabiliter ou adapter **par un permis d'urbanisme, un devis détaillé** ou une description de travaux, pour autant que ces travaux soient effectivement entrepris dans les trois mois de la justification donnée par le titulaire de droits réels, et poursuivis.

❖ ou de son **inoccupation** par:

◆ des raisons légitimes

◆ des raisons indépendantes de sa volonté

◆ en cas de force majeure

Ex. : liquidation judiciaire, bien mis en vente à un prix relevant des conditions du marché et ne trouvant pas acquéreur, idem pour location etc.

La prise en gestion (art. 81 à 85bis du CWDH)

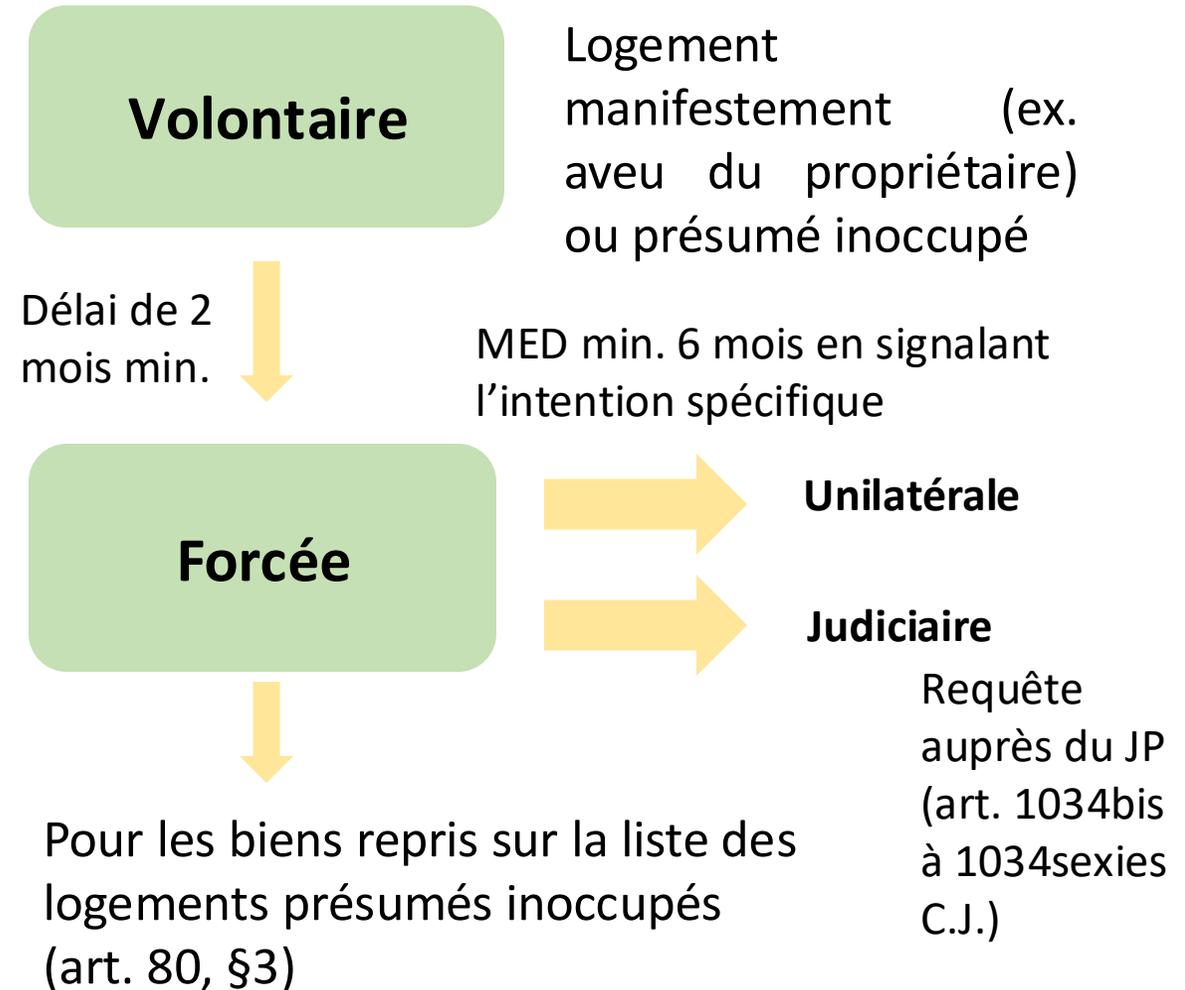
❖ Par qui ?

Tout opérateur immobilier (au sens du Code) : art. 1^{er}, 23° CWDH :
Communes, sociétés de logement de service public, CPAS, agence immobilière sociale, APL etc.

❖ Objet ?

Prise en gestion ou en location du logement inoccupé: si nécessaire, après avoir effectué les travaux nécessaires.

Loyers rétrocédés au titulaire du droit réel (déduction faite des frais de gestion et d'entretien + coût des travaux éventuels)



L'amende administrative (art. 85ter et quater CWHD)

*« En Wallonie, 242 communes se sont dotées d'un règlement-taxe conformément à la circulaire budgétaire annuelle qui leur est adressée par la Région. Néanmoins, ériger le fait de **laisser son logement inoccupé en infraction** permet de donner un **signal fort aux propriétaires**. Leur comportement n'est plus seulement jugé **dommageable pour la société**, mais néanmoins toléré, il devient **illégal et doit donc être sanctionné administrativement**. »*

(Projet de décret modifiant le CWHD, exposé des motifs, *Doc.*, Parl. w., 2016-2017, n° 773, p. 4)



Infraction administrative (peine versus impôt)

L'amende administrative (art. 85ter et quater CWHD)

200 €/m courant de façade principale (immeuble bâti ou partie d'immeuble bâti) multiplié par le nombre de niveaux inoccupés de l'immeuble (sauf caves, sous-sols et combles non aménagés) multiplié par le nombre d'années d'infraction

Min. 500 € et max. 12.500, 00 € par logement par période de 12 mois sans interruption d'inoccupation établie d'au moins trois mois

(Taxe et amende ne peuvent être prélevées la même année)



AGW du 19 janvier 2022 relatif aux amendes administratives

L'amende administrative (art. 85ter et quater CWHD): procédure

1) Lors du constat de l'infraction, le collège communal communique au titulaire du droit réel :

- Une **copie du PV** d'infraction ;
- Un **avertissement**, via **mise en demeure**, de mettre fin à l'infraction dans les 6 mois. Envoi recommandé à la poste avec accusé de réception.

Indications qui doivent y figurer : fait imputé et base légale, délai pour mettre fin à l'infraction, sanction encourue, la possibilité de mettre le logement en vente publique en cas de non-paiement des amendes infligées, explications sur les mécanismes du droit de gestion, les voies et délais de recours.

L'amende administrative (art. 85ter et quater CWHD): procédure

2) Le titulaire du droit réel peut apporter par toutes voies de droit la preuve qu'il a mis **fin à l'inoccupation ou que le logement n'est pas inoccupé** (dans le délai max. de 6 mois) ;

3) A défaut, à l'expiration de ce délai : **ultime mise en demeure** de présenter ses moyens de défense par l'agent désigné au titulaire du droit réel

4) A défaut, **amende infligée** par le collège : recouvrée et poursuivie par le directeur financier de la commune, perception par la commune.

→ A défaut d'exécution, vente publique du logement en priorité à toute autre voie d'exécution forcée

Durée minimum de la procédure: 19 mois! ...

Taxes communales

Taxes communales sur les immeubles inoccupés >< **amendes** sur logements inoccupés

Via l'adoption d'un **règlement-taxe communal** (262 communes) : **autonomie** fiscale des communes

Nuances :

- Obligation pour les communes d'adopter un règlement communal en matière d'inoccupation, disposant notamment de la taxation (art. 190 CWHD)
- Balises fixées par circulaire budgétaire annuelle RW

Taxes communales

Base = taux/mètre courant de façade X niveaux

Taux recommandés par la **circulaire budgétaire 2023** :

- 1ère taxation : min. 25,00 € / mètre courant de façade
- 2ème taxation : min. 50,00 € / mètre courant de façade
- A partir de la 3ème taxation : min. 200,00 € / mètre courant de façade

Taux maximum recommandé est de 270,00 € par mètre courant de façade

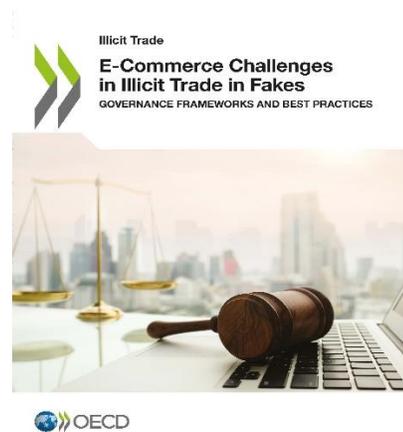
Exonérations prévues uniquement pour les biens du domaine public et ceux du domaine privé de l'État **entièrement affectés à un service public ou à un service d'utilité générale et non les SLS** (Cour d'appel de Liège, 11 mai 2007 ; Cour d'appel de Mons, 27 avril 2012 ; CB 2023)

Malgré l'adoption de règlement-taxe par toutes les communes, certaines prélèvent plus et plus systématiquement que d'autres...

L'action en cessation (art. 85sexies CWHD) – Contextualisation et diversité des domaines

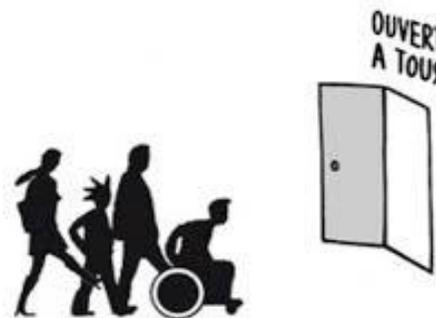
Crise économique – arrêté royal du 23 décembre 1934 :

Pouvoir de réprimer par voie de cessation des « pratiques illicites du **commerce** »



Loi du 25 février 2003 (désormais loi du 10 mai 2007) : action en cessation en cas de manquement à une disposition en matière de **discrimination**

Ex. Jugement du 19 avril 2005 – refus de louer un bien à un couple homosexuel



Loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement : possibilité d'agir en cessation si « violation manifeste » ou « menace grave de violation » d'une disposition en **matière d'environnement**



Et dans bien **d'autres domaines** : droit d'auteur et de droits voisins, droit de la consommation, matière de publicité trompeuse concernant les professions libérales ...

Objet de l'action en cessation d'inoccupation de logements (art. 85sexies CWHD)

*Le **président du tribunal de première instance** statuant comme en référé **peut ordonner, à la demande des autorités administratives, ou d'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 selon des critères qu'il détermine, **que le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal sur le logement inoccupé au sens de l'article 80** ou, dans l'hypothèse d'un logement qui a fait l'objet d'un droit de gestion au sens du présent chapitre, l'opérateur immobilier concerné, **prenne toute mesure utile afin d'en assurer l'occupation dans un délai raisonnable***

Possibilité d'assortir la décision d'une astreinte

 Penser à la demander à l'appui de la citation !

L'action en cessation (art. 85sexies CWHD) – Quelques exemples de mesures

- Introduire une demande de permis d'urbanisme dans un délai fixé en faisant preuve de diligence ;
 - Introduire un éventuel recours d'une décision de refus de délivrer le permis ;
 - Contraindre à effectuer les travaux nécessaires dans un délai déterminé ;
 - Fixer un délai endéans lequel l'occupation doit avoir lieu ;
- ...

Titulaires de l'action visés par l'art. 85*sexies*

- ❖ Une **autorité administrative** ; ou
- ❖ Une **association** qui remplit les conditions suivantes :

Arrêté du Gouvernement Wallon du 19 janvier 2022 relatif à l'agrément des associations

Conditions d'obtention de l'agrément:

- Satisfait au Code des sociétés et des associations ;
- Siège situé en Belgique ;
- Membres et admin. jouissent de leurs droits civils et politiques ;
- A pour **objet la défense du droit au logement** ;
- **3 années d'activité dans le domaine** sur le territoire de la RW ;
- Etc.

Demande d'agrément motivée adressée à l'administration au plus tard au 31 mars de l'année en cours

Agrément accordé pour 5 ans (publication au Moniteur belge)

Subvention annuelle possible, dans la limite des crédits budgétaires disponibles, pour couvrir:

- Les frais de fonctionnement liés aux actions en cessation mises en œuvres;
- Les frais de procédure judiciaire ;
- Les frais d'avocat liés à la procédure.

Procédure comme en référé

- ✓ Délais raccourcis (délai de citation raccourci à 2 jours)
- ✓ Compétence du Président du Tribunal de première instance
- ✓ Urgence présumée
- ✓ Pallie à la lenteur des procédures devant les juridictions pénales
- ✓ Le civil tient le pénal en l'état (et non l'inverse)
- ✓ Jugements portent sur le fond – « autorité de la chose jugée »
- ✓ Décisions exécutoires de plein droit

Perspectives

Tester et évaluer les nouvelles méthodes de récolte de données : signer les accords pour transmissions des informations par les exploitants et GRD

Préalable :signature du protocole de transmission : « **ACCORD LOGEMENT** »

Les données peuvent être utilisées uniquement pour :

- Etablir le **constat de présomption d'inoccupation** (art. 80 CWHD)
- Inscrire sur la **liste des logements présumés inoccupés** et **mettre en œuvre** des outils de lutte contre les logements inoccupés (prise en gestion, amende administrative et action en cessation)

→ Utilisation uniquement pour activer les outils de lutte prévus par le CWHD et ne permet pas d'établir la taxe communale sur les immeubles inoccupés ou délabrés.

Perspectives

Pour améliorer également l'établissement de la taxe sur les immeubles inoccupés ou délabrés (affectés au logement) : « ACCORD FISCALITE »

Choix pour les communes : adhésion à l'un ou aux deux accords selon la volonté :

- ➔ Mettre en œuvre les outils de lutte contre les logements inoccupés du CWHD : **Accord logement** ;
- ➔ et/ou utiliser les données de consommation en vue de taxer les immeubles inoccupés/délabrés affectés au logement : **Accord fiscalité**

Décision d'adhésion prise le conseil communal

« L'utilisation à des fins fiscales des données de consommations d'eau et d'électricité dans le cadre de la lutte contre les logements inoccupés », UVCW, 12 juin 2023

Perspectives

Prêts et subventions du Fonds du Logement Wallon

- Aides destinées à la réhabilitation ou la restructuration de logements inoccupés
- Prise en location du logement par AIS ou APL

Démembrement du droit de propriété/ Community Land Trust (CLT)

Art. 3.167 CC, « Le droit d'emphytéose est un droit réel d'usage **conférant un plein usage et une pleine jouissance d'un immeuble** par nature ou par incorporation **appartenant à autrui**.

L'emphytéote ne peut rien faire qui diminue la valeur de l'immeuble sous réserve de l'usure normale, de la vétusté ou d'un cas de force majeure; il peut, sauf clause contraire, modifier la destination de l'immeuble. »

Art. 3. 177 CC, « Le droit de superficie est un droit réel d'usage **qui confère la propriété de volumes**, bâtis ou non, en tout ou en partie, sur, au-dessus ou en dessous du fonds d'autrui, aux fins d'y avoir tous ouvrages ou plantations. »

→ **Agir contre l'inoccupation** tout en **maintenant le foncier dans le giron public** (ou gérer dans l'intérêt de la collectivité) et **en créant une offre plus importante de logements accessibles ;**

Perspectives

❖ Activer tous les leviers et renforcer ce qui existe:

- **Contact**er, **informer** et **accompagner les propriétaires**/titulaires de droits réels ;
- **Mise en œuvre des actions en cessation**: pas seulement en dernier recours, **aussi de manière préventive** : éviter le délabrement et les coûts de réhabilitation ;
- **Renforcer la collaboration** entre les différents acteurs : ex. **communiquer les inventaires** aux opérateurs immobiliers ;
- **Plaidoyer du RWDH contre l'inoccupation et « marches du vide »** :
https://rwdh.be/wp-content/uploads/2024/09/240925_plaidoyer_inoccupation_marchandisation.pdf

❖ Au niveau régional:

- Établir un **cadastre et comptage systématique** // Bruxelles (inventaire régional) ;
- Améliorer la **compréhension de la vacance**.



Merci pour votre attention !

Clara.adler@uclouvain.be