

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La Ville de Liège face aux divisions d'immeubles

Demeuse, Rodrigue

Published in:
Les échos du logement

Publication date:
2018

Document Version
le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Demeuse, R 2018, 'La Ville de Liège face aux divisions d'immeubles', *Les échos du logement*, numéro 123, pp. 37 - 39.

<http://lampspw.wallonie.be/dgo4/tinymvc/apps/echos/views/documents/FlippingBook/Echos_123/index.html>

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

La Ville de Liège face aux divisions d'immeubles *

PAR RODRIGUE DEMEUSE

Assistant à l'Unamur et avocat au Barreau de Liège

Introduction

La Ville de Liège est fortement confrontée à la division de maisons unifamiliales en plusieurs kots ou petits logements. Il y aurait en effet entre 8.000 et 11.000 aménagements de ce type rien que sur le territoire de la Ville¹, avec les dérives que cela engendre, en termes de salubrité notamment.

Les autorités communales sont donc particulièrement sensibles à la question et tentent de mobiliser les nombreux moyens d'action dont elles disposent, dans le but d'atteindre le difficile équilibre entre la limitation du phénomène, d'une part, et le nécessaire maintien d'une offre suffisante de biens accessibles aux personnes à faibles revenus, d'autre part.

La Ville de Liège a ainsi développé une politique générale sur la question que l'on retrouve dans son « Projet de Ville 2012-2022 »², un texte général de portée indicative qui reprend les grands objectifs stratégiques de développement pour la décennie en cours.

On y découvre notamment la volonté des autorités de favoriser les « résidences » pour étudiants, afin de libérer les immeubles divisés pour les familles. Ces grands complexes auraient également le mérite de rendre les petits logements moins attractifs et de pousser les propriétaires à les retransformer en habitations moins exigües.

D'un autre côté, la Ville de Liège semble également consciente de la richesse que représente la présence d'étudiants sur son territoire et cherche donc à trouver un

équilibre entre offre de logements adaptés à ce public et lutte contre les dérives et l'appauvrissement structurel de certains quartiers. A ce titre, la volonté des autorités est notamment d'aboutir à une meilleure répartition des types de logements sur l'ensemble du territoire communal³.

La Ville n'est donc pas inactive sur le sujet, et ce depuis un certain temps. Mais c'est une problématique difficile à maîtriser qui nécessite d'importants moyens à la fois financiers, humains et juridiques. Analysons ainsi successivement quels sont les outils concrètement mobilisés par la Ville de Liège à l'appui de cette politique générale, dans ses compétences en matière d'urbanisme, de logement et de fiscalité.

Urbanisme

En matière d'urbanisme, un permis est nécessaire pour subdiviser un immeuble en plusieurs logements. Il est octroyé par le Collège communal qui dispose donc d'une certaine marge de manœuvre en la matière. Or, mues par une volonté de lutter contre les divisions de maisons unifamiliales, les autorités liégeoises refusent presque systématiquement les demandes de permis d'urbanisme pour ce type de projets, même si une analyse du dossier au cas par cas est toujours obligatoire.

Pour justifier ces décisions, la Ville de Liège aurait pu mobiliser des outils tels qu'une directive générale ou un guide communal d'urbanisme. Toutefois, à l'heure actuelle, il n'existe ni plan communal d'urbanisme, ni directive officielle encadrant l'octroi des permis d'urbanisme qui prescrirait une superficie minimale à respecter pour la division d'immeubles plus stricte que les exigences régionales. Tout au plus existe-t-il une note interne à l'administration qui attire l'attention sur cette problématique et recommande une certaine sévérité en la matière.

Cependant, les choses devraient évoluer prochainement puisqu'une direc-

tive est en cours de développement depuis quelques années au niveau des services de la Ville. Elle pourrait même prendre une dimension plus technique que ce qui existe dans d'autres grandes villes comme Namur ou Charleroi⁴. En effet, l'administration réfléchit à des normes différentes par quartier, en fonction par exemple de la densité de petits logements déjà présents. Pour cela, elle procède actuellement à une analyse statistique de la taille de l'ensemble des logements neufs autorisés entre 2014 et 2017.

L'avantage d'une telle directive serait de permettre une véritable prise en compte au cas par cas de chaque demande, atténuant de la sorte les difficultés juridiques auxquelles des normes trop générales et disproportionnées peuvent mener.

L'intention des autorités communales semble donc bel et bien être de se doter d'outils urbanistiques plus stricts pour lutter contre les subdivisions d'immeubles, la sévérité dans l'octroi des permis ne suffisant pas toujours à maîtriser le phénomène de la subdivision d'immeubles.

En effet, les propriétaires déçus sont nombreux à tenter des recours ou utiliser toutes les failles de la législation, notamment celles liées à la colocation que nous évoquons ci-après.

Par ailleurs, la régularisation des actes, privés ou publics, qui ont été posés par le passé constitue une tâche colossale nécessitant un long processus de mise en ordre. Dès lors, si les services administratifs de la Ville font de leur mieux pour absorber l'ensemble des demandes nouvelles et des demandes de régularisation, tout en tentant de dénicher les éventuelles infractions, un retard important s'est accumulé au fil des années.

A cela s'ajoute un problème de détermination exacte du phénomène puisque, encore à l'heure actuelle, il est difficile d'évaluer avec précision le nombre d'immeubles divisés à Liège ainsi que l'endroit exact où ils

1 G. Devillet (sous la direction de), *Recherche sur l'(in)adéquation entre l'offre et la demande de kots dans les principales villes estudiantines wallonnes. Rapport final*, Université de Liège, SEGEFA, juin 2011, pp. 26 à 29.

2 Disponible sur le site Internet de la Ville de Liège, à l'adresse <http://www.liège.be/projet-de-ville/projet-de-ville-2012-2022>, consultée le 1/12/2017.

* Cette contribution est issue du travail de fin d'études de master 2 à l'Université de Liège intitulé « Division de maisons unifamiliales en petits logements et kots d'étudiants : quelle politique pour la Ville de Liège ? », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, Bruxelles, Larcier, 2017, n°2, pp. 387 à 428. Le présent texte est actualisé à la date du 30 mars 2018.

3 En réaction par exemple à la trop forte concentration de kots que l'on trouve dans certains quartiers, comme celui de la rue Saint-Gilles.

4 Voir l'article de Nicolas Bernard dans les pages qui précèdent, notamment page 35 (Ndlr).

se trouvent. Les contrôles visant à débusquer les transformations réalisées sans permis sont donc essentiels, mais la tâche s'avère particulièrement ardue, d'autant que peu de moyens y sont affectés avec seulement quatre agents dédiés à cette mission.

Fort heureusement, différentes sources d'informations peuvent aujourd'hui faciliter le travail de ces contrôleurs. Ainsi, les services de police et de justice, le CPAS, les membres de la cellule salubrité de la Ville, les contrôleurs de la Région wallonne et les contrôleurs du service logement alertent l'urbanisme lorsqu'ils constatent une situation problématique. Les services de l'urbanisme recourent également au registre de la population afin de comparer le nombre de domiciliations à certaines adresses et le nombre de logements déclarés.

En outre, si aucun plan de contrôle systématique n'a été mis en place en raison de la difficulté d'une telle entreprise, la Ville a néanmoins récemment décidé d'interroger l'ensemble des propriétaires d'immeubles sur son territoire afin de mettre à jour les fiches cadastrales de tous les biens. Cette mesure se justifie avant tout pour des motifs fiscaux et sociaux, mais devrait néanmoins permettre d'obtenir une meilleure connaissance de l'état de division du bâti liégeois.

Ainsi, s'il reste du travail pour encadrer définitivement le phénomène de la subdivision d'immeubles, l'étape se resserre de plus en plus. Les initiatives entreprises commencent d'ailleurs à porter leurs fruits puisque de plus en plus de demandes de régularisation sont aujourd'hui introduites.

Logement

En matière de logement, les biens issus de la subdivision d'immeubles doivent évidemment respecter les règles générales en matière de salubrité et de surpeuplement applicables à toutes les habitations.

Si la Ville de Liège, contrairement à d'autres grandes villes comme Namur, n'a pas repris elle-même la compétence d'effectuer les enquêtes relatives au respect de ces conditions de salubrité, il existe toutefois, au sein de l'administration communale, un « service de la sécurité et de la salubrité publiques ». Celui-ci dépend directement du bourgmestre et peut, à partir du rapport dressé par les agents régionaux, prendre des mesures allant jusqu'à un arrêté d'inhabitabilité, sur base de l'article 135, § 2, de la Nouvelle loi communale.

Toutefois, plutôt que de multiplier les mesures propres sur base de sa compétence en matière de salubrité publique, la Ville de Liège a fait le choix de privilégier la mise en œuvre de la législation relative au permis de

location, formalité supplémentaire applicable aux petits logements, dont l'efficacité dépend essentiellement de la volonté des pouvoirs locaux.

La Ville est dès lors plutôt proactive en la matière et applique scrupuleusement les critères de délivrance. Ainsi, 9.000 petits logements sont actuellement soumis à l'obligation du permis de location sur le territoire communal, avec un taux de rejet des demandes d'environ 35 % au terme de la procédure.

Il est intéressant de relever que la principale cause de refus d'octroi du permis réside dans l'absence de conformité aux règles urbanistiques. Cela concerne en effet près d'un quart des rejets. Le lien introduit par le législateur wallon entre les polices de l'urbanisme et du logement⁵ semble donc démontrer une réelle efficacité dans la lutte contre les divisions anarchiques d'immeubles.

Les services de la Ville estiment en outre qu'il reste 3.000 logements, représentant entre 500 et 600 bâtiments, qui devraient faire l'objet d'une demande de permis mais pour lesquels le propriétaire n'effectue aucune démarche.

Pour gérer l'ensemble des dossiers, trois agents sont employés à temps plein au sein du service logement, dont un agent technique qui effectue des contrôles en cas de suspicion de non-conformité. Ce nombre d'employés semble aujourd'hui suffisant pour traiter la totalité des demandes, mais les formalités imposées par le permis de location se sont fortement accrues ces dernières années, ce qui oblige les propriétaires à monter un dossier très important et allonge la procédure⁶. Cela peut donc en décourager plus d'un de faire la demande d'obtention ou de renouvellement d'un permis. Des adaptations paraissent dès lors nécessaires afin que le système puisse continuer à constituer une réelle valeur dans l'encadrement du phénomène de la subdivision d'immeubles.

Lorsque la Ville suspecte qu'un logement devrait faire l'objet d'une demande de permis de location, sur base du nombre de boîtes-aux-lettres, d'échanges d'informations avec le service de l'urbanisme ou encore à la suite d'une visite sur les lieux par la police ou l'un des services, elle envoie systématiquement un avertissement au propriétaire lui enjoignant de se mettre en ordre. Elle adresse également des rappels de temps en temps, mais il lui est difficile d'aller plus loin.

⁵ L'article 10 du Code wallon du logement et de l'habitat durable a en effet été modifié en ce sens par un décret du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du logement, M.B., 25 août 2005.

⁶ Il faut en général entre six mois et un an pour qu'un dossier soit complet et puisse être accepté.

Toutefois, les amendes administratives instaurées en cas d'absence ou de retrait de permis de location rendent aujourd'hui le dispositif plus efficace puisque les services communaux les utilisent comme moyen de pression sur les propriétaires récalcitrants et transmettent, le cas échéant, le dossier au service compétent de la Wallonie qui en assure un suivi apparemment efficace.

Le parquet semble par ailleurs décidé à poursuivre les infractions relatives au permis de location, mais uniquement pour des dossiers problématiques au niveau de la sécurité ou de la salubrité, et pas en cas de problèmes urbanistiques.

Fiscalité

L'instrument fiscal constitue un autre outil privilégié par la Ville de Liège dans sa lutte contre la division des maisons unifamiliales. Elle recourt effectivement à plusieurs techniques visant à pénaliser les propriétaires procédant de la sorte.

Profitant de son autonomie fiscale, Liège est ainsi l'une des rares communes à cumuler une taxe visant spécifiquement les petits logements, indépendamment du lieu de domiciliation des occupants, avec une autre imposant les propriétaires qui louent un logement à des personnes non-inscrites au registre de la population.

Cela signifie qu'une personne louant un petit logement à des occupants non domiciliés doit alors payer deux taxes différentes.

Il s'agit, d'une part, de la taxe « sur les logements de superficie réduite ou meublés offerts en location », adoptée le 26 novembre 2013, imposant aux propriétaires mettant en location un logement de moins de 28 m² le paiement d'un montant annuel de 193 euros.

D'autre part, la Ville a établi, le 17 décembre 2014, une « taxe urbaine sur les déchets ménagers, à charge des personnes qui offrent en location des logements à d'autres qui n'y sont pas domiciliés »⁷, sur base de sa compétence en matière de salubrité publique. Cette taxe impose au propriétaire qui met un bien en location à destination d'une personne non domiciliée à Liège le paiement annuel d'un montant forfaitaire de 85 euros, auquel s'ajoute une part variable en fonction du nombre de sacs poubelles utilisés.

Des redevables mécontents n'ont pas manqué de contester l'application de ces taxes en justice, avec des fortunes diverses. En effet, la taxe visant spécifiquement les petits logements, confrontée au principe d'égalité et de non-discrimination, a donné lieu à des décisions contradictoires de la part

7

Egalement appelée « taxe urbaine kots ».



du tribunal civil de Liège. S'il a parfois refusé de l'appliquer, considérant que le critère de taille des logements était arbitraire⁸, il a plus récemment considéré la distinction basée sur la superficie comme étant objectivement et raisonnablement justifiée et a ainsi validé la taxe⁹. Cette évolution jurisprudentielle devrait donc inciter la Ville de Liège à maintenir ce règlement.

Outre l'adoption de règlements-taxes, les autorités communales liégeoises recourent également à une autre technique sur le plan fiscal visant à inciter les propriétaires à réunifier leur bien, à savoir la réévaluation du revenu cadastral. Ainsi, elles procèdent actuellement à une grande enquête de détermination des divisions d'immeubles, de façon à obtenir la majoration du revenu cadastral et donc du précompte immobilier.

L'objectif visé est de pousser les propriétaires à réaliser ce qui est plus avantageux pour eux d'avoir moins de logements, mais de plus grande taille, de façon à ce que le revenu cadastral total soit moins élevé, puisqu'il correspondra au revenu locatif d'un nombre inférieur de logements.

Pour ce faire, les autorités liégeoises ont engagé un indicateur-expert, employé communal qui travaille la moitié de la semaine au cadastre, et l'autre moitié à la Ville. Sa tâche consiste à réévaluer le revenu cadastral des immeubles sur le territoire communal, en se basant notamment sur les données fournies dans le cadre des dossiers de permis de location. En deux ans, il aurait déjà traité environ 500 dossiers, ce qui pousse le Collège communal à envisager l'engagement d'autres agents de ce type dans les prochains mois.

⁸ Civ. Liège, 24 juin 2009, *L.R.B.*, 2009, livre 4, p. 272; Civ. Liège, 24 juin 2010, *F.J.F.*, 2012, livre 3, p. 346.

⁹ Civ. Liège, 10 octobre 2013, *F.J.F.*, 2014, livre 7, p. 796; Civ. Liège, 2 avril 2014, *R.F.R.L.*, 2015, livre 2, p. 107; Civ. Liège (sect. Liège), 2 avril 2015, *R.F.R.L.*, 2015, livre 2, p. 107.

Conclusion

La Ville de Liège a pris très tôt la mesure de l'enjeu que représente la lutte contre les subdivisions d'immeubles et s'emploie à faire appliquer au mieux les outils mis en place par le législateur wallon. Elle est d'ailleurs bien plus avancée que de nombreuses autres communes sur certains points, comme le permis de location.

Mais il reste encore beaucoup de travail à accomplir avant de parvenir à endiguer complètement le phénomène de la division d'immeubles, par exemple en termes de contrôles et de détermination précise de celui-ci. A ce titre, d'autres grandes villes comme Charleroi et Namur sont plus avancées puisqu'elles ont notamment pris des directives propres encadrant l'octroi des permis d'urbanisme. Mais Liège devrait suivre le mouvement et peut, par contre, se targuer d'être à la pointe dans l'utilisation de l'instrument fiscal comme moyen de pression sur les propriétaires.

Quoi qu'il en soit, les mesures régionales et communales prises en la matière ont d'ores et déjà permis de limiter fortement les abus auxquels on pouvait assister dans les années 1990. Quelques dizaines de propriétaires décident même chaque année de rénover leur immeuble et de le réunifier.

Cependant, il serait illusoire de penser que le problème est solutionné et que plus aucune subdivision ne sera réalisée. De nombreuses personnes continuent en effet à diviser leurs biens mais sous d'autres formes, notamment celle de la colocation. Dans ce cas de figure, un seul contrat de bail est conclu avec plusieurs preneurs tenus solidairement pour l'ensemble des logements dont au moins une pièce est commune.

Il s'agit là d'un écueil relevé unanimement par tous les services de la Ville de Liège actifs en la matière qui se retrouvent souvent

fort impuissants face à ce phénomène. La colocation est en effet devenue pour beaucoup une véritable stratégie d'évitement des règles en vigueur, notamment de l'obligation de disposer d'un permis de location mais aussi de la « taxe urbaine kots ».

La législation sur le permis de location prévoit ainsi une exonération pour le propriétaire lorsque le bien est mis en location dans le cadre d'une colocation, avec un contrat de bail unique pour l'ensemble des occupants majeurs qui doivent être au maximum quatre¹⁰. Profitant de cette disposition, les propriétaires s'engouffrent dans la brèche et les services de la Ville ne peuvent pratiquement pas agir, à moins qu'une infraction urbanistique ne soit constatée. Mais encore faut-il que de véritables sanctions soient prononcées, ce qui n'est pas toujours le cas.

Dès lors, le phénomène de la colocation menace les efforts fournis par la Ville de Liège afin de lutter contre la division de maisons unifamiliales. Il apparaît donc bien nécessaire d'adopter prochainement un cadre juridique clair permettant d'encadrer la problématique.

Toutefois, si des adaptations législatives sont souhaitables, les communes doivent rester vigilantes à ne pas ajouter systématiquement de nouvelles normes à une législation déjà bien fournie qui offre de très nombreuses opportunités d'encadrement de la subdivision de maisons unifamiliales. Il apparaît en effet essentiel que les pouvoirs locaux accordent une priorité absolue à la mise en œuvre de celle-ci, en vue d'en assurer une pleine efficacité.

☛ Rue Sainte-Marguerite.
© Fabrice Dor (SPW/DGO4)

¹⁰ Article 3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1^{er}, 19° à 22°bis, du Code wallon du Logement, *M.B.*, 30 octobre 2007.