

**EXPULSIONS DE LOGEMENT ET SANS-ABRISME
EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE.
UNE APPROCHE JURIDIQUE TRANSVERSALE**

RAPPORT FINAL

*Recherche menée du 15 septembre 2009 au 15 mars 2010
par Nicolas BERNARD et Laurent LEMAIRE
des Facultés universitaires Saint-Louis (nbernard@fusl.ac.be)
pour le compte de l'Observatoire de la santé et du social
de la Région de Bruxelles-Capitale*



INTRODUCTION GÉNÉRALE

1. Qu'elle soit prononcée pour manquement contractuel du locataire ou en raison d'un problème de salubrité, l'expulsion du logement constitue toujours une forme de traumatisme social pour les occupants. Si, en sus, elle ne s'accompagne d'aucune solution de relogement, l'éviction engendre des dégâts humains qui peuvent se révéler irréversibles. À l'heure — conjuguée — où la loi sur l'humanisation des expulsions fête son dixième anniversaire (et l'insertion du droit au logement dans la Constitution son quinzième) et où la procédure de conciliation obligatoire (en matière d'expulsion notamment) vient d'être supprimée¹, il ne semble pas inutile de faire le point sur le thème des expulsions et du relogement afin de dégager les possibilités légales en la matière.

Précisément, cette question du *relogement* est parmi les plus cruciales de la problématique de l'habitat. Les dégâts sociaux et humains causés par une expulsion qui ne serait pas agrémentée d'une solution de relogement sont la plupart du temps irréparables. Ce n'est pas pour rien, d'ailleurs, que l'expulsion du logement constitue pour le Conseil d'État un risque de « préjudice grave et difficilement réparable » qui justifie la suspension d'une décision de fermeture du bien ou la résiliation d'un bail². Par exemple, dans l'arrêt *Van Rossem et Colard*, la haute juridiction administrative observe que « le choc d'une expulsion, l'abandon d'un endroit choisi, le souci de retrouver très rapidement un logement individuel, risquent d'engendrer un traumatisme irréparable ». Partant, « l'acte attaqué [un arrêté d'inhabitabilité du bourgmestre] qui leur impose d'abandonner leur logement, sans y être préparés, dans un délai de quelques jours, sous la menace d'en être expulsés par la force et sans même leur laisser le temps de trouver une autre habitation les expose, comme ils le soutiennent à juste titre, à un risque de préjudice grave difficilement réparable »³.

En sens inverse, l'absence d'une telle solution dissuade souvent les autorités d'intervenir en matière de salubrité, préférant encore maintenir les habitants dans un logement déclassé et

¹ Loi du 18 juin 2008 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la procédure relative aux litiges en matière de louage, *M.B.*, 14 juillet 2008, *err.* 11 août 2008.

² Voy. notamment C.E. (réf.), 16 juillet 2004, n°133.979, *Échos log.*, 2005, p. 212 et s.

³ C.E. (VI réf.), 7 avril 2006, *Van Rossem et Colard*, n°157.426, *Échos log.*, 2007, n° 1, p. 34.

dangereux plutôt que les mettre à la rue. La question du relogement peut donc devenir une véritable pierre d'achoppement et faire échouer, comme un bouchon obstrue le goulet d'un entonnoir, toutes les initiatives relatives à la qualité d'un logement déployées en amont.

L'ensemble de ces questions sera traitée dans la **première partie** (« Les expulsions et le relogement »).

2. La problématique du sans-abrisme n'est cependant pas « soluble » entièrement dans le thème des expulsions et du relogement. D'abord, parce que les personnes actuellement sans-abri ne sont pas toutes devenues à la suite d'une expulsion de logement *sensu stricto* (expulsion contrainte, s'entend). Le processus qui mène à la rue est autrement complexe, et emprunte à une pluralité de facteurs, dont des difficultés de logement il est vrai. Ensuite, et plus fondamentalement, c'est une progressive « désaffiliation » par rapport aux structures et aux réseaux existants (familiaux, professionnels, conjugaux, ...) qui font qu'une personne, un jour, se retrouve sans toit. Le défaut de logement constitue, en somme, le résultat matériel le plus visible (le symptôme) d'un mécanisme social qui le dépasse largement et qui peut aussi trouver ses causes ailleurs, dans une fragilisation plus globale de l'individu. On pourrait, en forçant le trait, interdire toutes les expulsions demain qu'on trouverait, toujours, des sans-abri.

Ensuite de quoi, les auteurs de la présente recherche ont tenu à envisager la situation du sans-abri *indépendamment* de la question des expulsions (mais en phase, toujours étroite, avec la thématique du relogement). Ainsi, dans sa **deuxième partie** (« Les sans-abri et la réinsertion dans/par le logement »), le rapport de recherche analyse les possibilités légales existantes pour un sans-abri de recouvrer un habitat.

3. Il n'y a pas, pour terminer, que des solutions à mettre en oeuvre dans les domaines — relativement circonscrits — des expulsions, du relogement et des sans domicile fixe si l'on veut tenter d'éradiquer le phénomène du sans-abrisme. Si, à la base, on ne cherche pas à rendre le marché immobilier plus accessible aux personnes à revenus modestes, les solutions proposées risquent de s'apparenter à des emplâtres sur des jambes de bois. Certes, il est essentiel d'adopter des mesures touchant aux symptômes que sont les expulsions de logement, car il s'agit de soulager au plus vite une population en butte à des processus de déstructuration tant individuels que familiaux. En parallèle, toutefois, il est au moins aussi crucial de travailler structurellement à

certaines des causes qui, dans le registre de l'habitat, conduisent au sans-abrisme.

C'est, précisément, à cette tâche que s'attelle le rapport de recherche dans sa **troisième partie**, laquelle suggère ou décrit différentes « aides indirectes structurelles », telles que la solvabilisation des locataires (via une allocation-loyer), la diminution du seuil d'accès pécuniaire au logement (garantie locative), le renforcement de l'offre de logements (par le truchement de la lutte contre la vacance immobilière), l'amélioration de l'accès à la justice (l'aide juridique et l'assistance judiciaire) et, enfin, l'encouragement de la médiation locative (par le biais des commissions paritaires locatives).

PROCOLE MÉTHODOLOGIQUE

4. La présente recherche poursuit un triple objectif. Au départ, il s'agit de décrire les dispositifs légaux existants en matière d'expulsion et de relogement. Cette description s'accompagne ensuite d'un regard critique ayant pour objet de pointer les éventuelles faiblesses de la législation actuelle. Enfin, dans la foulée logique de ces deux premiers volets, de multiples « recommandations » sont émises, aux fins d'améliorer la pertinence et l'effectivité des dispositifs existants.

Ces trois dimensions ne sont pas cloisonnées, elles s'entremêlent tout au long du rapport. Cela dit, une partie spécifiquement dédiée aux recommandations clôt le présent document, histoire de donner au lecteur, en final, un condensé des diverses suggestions égrenées au fil des pages.

5. Par ailleurs, la recherche s'est alimentée à une quadruple source :

- l'analyse de la « littérature » juridique classique afférente aux trois sources du droit (loi, doctrine, jurisprudence)
- l'étude des rapports et enquêtes émanant d'administrations et autres organes publics, ou commandités par ceux-ci (comme les *Rapports sur l'état de la pauvreté* réalisés par l'Observatoire de la santé et du social de la Région de Bruxelles-Capitale, ou encore la toute récente *Enquête portant sur l'aide des C.P.A.S. aux personnes sans-abri* livrée le 1^{er} mars 2010 par les universités de Liège et d'Anvers⁴ pour le compte du SPP Intégration sociale)
- l'organisation d'entretiens avec des acteurs intervenant en première ligne dans ce type de problématiques

⁴ M.-T. CASMAN, D. DIERCKX, J. VRANKEN, K. De BOYSER, S. LINCHET et L. VAN DIJCK, *Enquête portant sur l'aide des C.P.A.S. aux personnes sans-abri. Rapport final*, 1^{er} mars 2010. Ce rapport est disponible sur le site internet du SPP intégration sociale.

- la tenue d'un vaste colloque — sur le thème précisément des expulsions de logement — le 15 janvier 2010 à Bruxelles par les Facultés universitaires Saint-Louis et le Syndicat des locataires, colloque dont les actes fournissent un matériau de premier choix.

De la sorte, les auteurs de la recherche ne se sont nullement cantonnés dans une approche théorique, mais ont toujours cherché au contraire à éprouver leurs hypothèses à l'aune d'une application pratique. Il s'agissait, autrement dit, de confronter ses intuitions à la réalité du terrain. Détaillons.

6. En ce qui concerne tout d'abord les *entretiens*, les auteurs de la recherche ont eu des contacts personnalisés, plus ou moins approfondis (en fonction de la disponibilité de l'interlocuteur) et, selon le cas, épistolaires, téléphoniques ou visuels, avec :

- le président de la section C.P.A.S. de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (Michel COLSON) et la secrétaire de ladite section (Christine DEKONINCK)
- le président de la Chambre nationale des huissiers de justice (Bernard BUYSE)
- le coordinateur du Front des SDF (Jean PEETERS)
- le représentant de la maison d'accueil Fami-Home (Mallorie VAN DEN NYDEN)
- le coordinateur du Vlaams Overleg Bewonersbelangen - VOB (Geert INSLEGGERS)
- un représentant de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri – FEANTSA (Ruth OWEN)
- la présidente de la Fédération bruxelloise des agences immobilières sociales – FEDAIS (Isabelle JENNES)
- un travailleur social du C.P.A.S. de Saint-Gilles (M. CLEENDERS)
- une employée de la Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten - l'Union des Villes et des Communes de la Région Flamande (Nathalie DEBAEST).

7. Par ailleurs, le *colloque* du 15 janvier 2010, dans les actes duquel le présent rapport a puisé les plus instructifs enseignements, a réuni :

- le secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (Christos DOULKERIDIS)

- une locataire de la Bruxelloise des habitations S.A., ayant obtenu en justice une décision particulièrement intéressante en matière d'expulsion (Sonia VASQUEZ MARTINEZ)
- une avocate au barreau de Bruxelles (Isabelle de VIRON)
- un huissier de justice de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles (Quentin DEBRAY)
- le président du C.P.A.S. de Watermael-Boitsfort et, par ailleurs, président de la section C.P.A.S. de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale (Michel COLSON)
- des bourgmestres (Vincent DEWOLF, bourgmestre d'Etterbeek, et Hervé DOYEN, bourgmestre de Jette)
- le directeur de la Direction de l'Inspection régionale du logement (Frédéric DEGIVES)
- des magistrats, tant au premier degré de juridiction (Isabella BRANDON, juge de paix au 4^{ème} canton de Bruxelles, et Thierry MARCHANDISE, juge de paix au 3^{ème} canton de Charleroi) qu'en degré d'appel (Bertrand DE CONINCK, juge à la 75^{ème} chambre du tribunal civil de Bruxelles)
- la directrice du Syndicat national des propriétaires et copropriétaires (Béatrice LALOUX)
- un représentant de la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (Marc UHRYS)
- une représentante du Syndicat des locataires (Édith GALOPIN)
- des professeurs d'université (Bernard HUBEAU, professeur à l'Universiteit Antwerpen et à la Vrije universiteit Brussel, et Nicolas BERNARD, professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis).

8. Enfin, une collaboration rapprochée s'est nouée avec l'Observatoire de la santé et du social tout au long de la recherche : réunions d'accompagnement, discussion sur les rapports intermédiaires, échanges d'informations, etc...

Sensibles aux desiderata de leur commanditaire et soucieux d'épouser au plus près les évolutions de terrain, les auteurs du présent rapport ont veillé à répercuté autant que faire se peut les différentes inflexions demandées par les membres du comité d'accompagnement.

9. De manière générale, la recherche est imprégnée du souci de mettre en évidence, au-delà des imperfections « de texte », la manière dont est *appliquée* la loi *sur le terrain*, au quotidien.

Du reste, avant de proposer des modifications législatives quelconques, une *évaluation* de l'effectivité du prescrit légal s'impose.

10. Enfin, sur le plan formel, ce rapport final de recherche brasse naturellement des considérations techniques rigoureuses (sur le plan du droit notamment) mais, à la fois, s'efforce de rester accessible et lisible par le grand public et, plus spécifiquement, les acteurs de terrain. L'accès au droit en effet passe, d'abord, par une bonne compréhension des outils juridiques conçus pour les plus défavorisés.

Si, toutefois, des expressions devaient rester obscures aux yeux de certains (en raison de la terminologie complexe qu'il véhicule, il n'est pas toujours possible en effet de « vulgariser » à l'extrême le droit, sauf à dénaturer le sens même de la disposition légale), les auteurs du rapport se feront un plaisir de fournir, à qui en fera la demande, des explications plus poussées.

PREMIÈRE PARTIE

LES EXPULSIONS ET LE RELOGEMENT

PRÉAMBULE TERMINOLOGIQUE ET STATISTIQUE

SECTION Ière. CONSIDÉRATIONS TERMINOLOGIQUES

11. Schématiquement, les causes des expulsions locatives en région de Bruxelles-Capitale peuvent être présentées en deux catégories.

- D'une part, les *expulsions demandées par le bailleur*. Celles-ci trouvent leur origine dans le contrat de bail ou, plus généralement, dans les dispositions civiles qui réglementent la matière du bail. Il s'agira la plupart du temps d'expulsions prononcées par jugement et justifiées souvent par le non-respect de ses obligations par le locataire⁵ bien que cela puisse ne pas être le cas⁶. Si nous disons qu'il s'agira *la plupart du temps* d'expulsions prononcées par jugement (au sens strict), c'est qu'il n'est pas impossible que le bailleur ait obtenu le droit d'expulser un locataire en aboutissement d'une procédure de conciliation⁷, de médiation⁸ ou d'arbitrage⁹...
- D'autre part, les *expulsions* (qui trouveront leur origine dans une interdiction de continuer à occuper le logement) *décidées par les pouvoirs publics*. Il s'agit là de mécanismes à rattacher plus au droit administratif ou pénal et trouvant leur raison d'être dans des motifs d'intérêt général. Nous songeons ici aux expulsions pour cause d'*inhabitabilité* ou d'*insalubrité* du bien, décidée tantôt par l'administration communale, tantôt par l'inspection régionale du logement, et dont l'exécution

⁵ Par exemple : non-paiement du loyer, occupation du bien qui ne se fait pas en bon père de famille...

⁶ Songeons, par exemple, à un déguerpissement pour cause d'arrivée du bail à son terme, de résiliation anticipée du bail pour occupation personnelle du bien par le propriétaire, de résiliation pour cause de vente du bien, d'incendie du bien loué, etc...

⁷ Voyez les art. 731 à 733 du Code judiciaire.

⁸ Voyez les art. 1724 à 1737 du Code judiciaire.

⁹ Voyez les art. 1676 à 1723 du Code judiciaire.

incombe dans tous les cas au bourgmestre de la commune sur laquelle se situe le bien concerné ainsi qu'à celles pouvant être la conséquence d'une intervention des autorités judiciaires dans le cadre de la *lutte contre les marchands de sommeil*.

12. Remarquons qu'une personne pourrait devoir quitter son logement et se retrouver sans-abri pour d'autres motifs que ceux relevant d'un contentieux locatif au sens strict. Imaginons par exemple les cas de la séparation conjugale (avec attribution exclusive du droit d'occupation de la résidence conjugale à un des deux conjoints), du jeune majeur qui quitte le toit familial, du propriétaire n'arrivant plus à faire face aux charges de son emprunt hypothécaire, du squatter contraint de quitter le logement qu'ils occupaient sans titre ni droit, etc... Nous n'approfondirons pas plus avant ces différents cas de figure dès lors qu'ils touchent chacun à des problématiques spécifiques autres que tenant directement à la relation locative.

SECTION II. CONSIDÉRATIONS STATISTIQUES

A. Les chiffres (largement lacunaires)

§1. Les expulsions demandées par le bailleur

1. Les données

13. Les seules données chiffrées, loin d'être satisfaisantes, dont nous disposons pour la Région de Bruxelloise, sont les suivantes.

14. D'une part, le président de la section C.P.A.S. de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale exposait, il y a plus de sept ans déjà, que « à titre d'exemple, dans l'arrondissement de Bruxelles, il y a en moyenne plus ou moins 12.000

procédures d'expulsion introduites par an pour seulement plus ou moins 400 expulsions effectives »¹⁰.

Sept ans plus tard, il maintient ce chiffre, tout en expliquant le hiatus de la manière suivante : « Cela signifie simplement qu'avant la mesure extrême que constitue l'expulsion, les preneurs quittent parfois eux-mêmes les lieux au moment de la signification d'un jugement de l'expulsion ou que le locataire n'est déjà plus dans le bien au moment de l'introduction de la demande ou encore que les parties ont trouvé un arrangement à l'amiable et parfois grâce au service de médiation de dettes, qu'ils dépendent d'un C.P.A.S. ou non, et enfin que le locataire a lui-même mis à profit le délai d'un mois pour trouver une solution au logement de manière accompagnée ou non »¹¹. Par ailleurs, la juge de paix Isabelle Brandon (Bruxelles, 4^{ème} canton) précise que, dans de nombreux cas, « un jugement d'expulsion n'est pas utilisé pour expulser mais tout simplement pour négocier un nouveau loyer. Autrement dit, il faut bien réaliser qu'une fin de bail assortie d'une expulsion qui est presque une formule technique pour donner un caractère exécutoire à la décision judiciaire, ça ne veut pas nécessairement dire expulsion effective »¹².

15. D'autre part, les 19 C.P.A.S. de la Région furent interrogés par l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale quant au nombre d'expulsions prononcées en 2002 par les justices de paix. 11 C.P.A.S. (des communes représentant un total de 51 % des logements en Région de Bruxelles-Capitale) y répondirent. Le total donna 682 expulsions, soit 3 expulsions pour 1.000 logements, le détail se présentant comme suit :

¹⁰ *D.Q.M.*, n° 34, 2003, p. 48.

¹¹ M. COLSON, « Le point de vue des centres publics d'action sociale », *Regards croisés sur les expulsions de logement* (actes du colloque organisé aux Facultés universitaires Saint-Louis le 15 janvier 2010 par l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles et le Syndicat des locataires), sous la direction de N. Bernard, 2010, à paraître.

¹² I. BRANDON, « Le point de vue des magistrats », *Regards croisés sur les expulsions de logement* (actes du colloque organisé aux Facultés universitaires Saint-Louis le 15 janvier 2010 par l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles et le Syndicat des locataires), sous la direction de N. Bernard, 2010, à paraître.

Commune	Nb de logements	Expulsions	Pour mille
Anderlecht	45.083	53	1,8/1000
Auderghem	14.740	50	3,4/1000
Berchem-Sainte-Agathe	9.253	85	9,2/1000
Bruxelles-ville	74.520		
Etterbeek	23.838	75	3,1/1000
Evere	15.664		
Forest	24.663		
Ganshoren	11.018	12	1,1/1000
Ixelles	44.099		
Jette	21.608	211	9,8/1000
Koekelberg	8.905		
Molenbeek-Saint-Jean	34.523		
Saint-Gilles	25.564	33	1,3/1000
Saint-Josse-ten-Noode	8.545	30	3,5/1000
Schaerbeek	52.456	109	2,1/1000
Uccle	39.195		
Watermael-Boistfort	11.541		
Woluwé-Saint-Lambert	26.016	8	0,3/1000
Woluwé-Saint-Pierre	20.294	16	0,8/1000
Total réponses	258.415	682	2,6/1000
Total logements RBC	511.525		

Sachant que les C.P.A.S. doivent être avertis de toutes les expulsions ayant lieu dans le cadre d'une relation locative, y compris donc pour des baux de biens qui ne sont pas affectés à résidence principale, il n'est pas impossible que ces chiffres prennent aussi en considération des expulsions ayant eu lieu dans le cadre, par exemple, de baux commerciaux, de bureaux, de seconde résidence, etc...

16. En guise de mise en perspective, notons, concernant la Flandre, cette annonce Belga du 29 novembre 2009, faisant état de ce que « Chaque jour, 60 familles perdent leur logement en

Flandre parce qu'elles ne peuvent payer leur loyer. C'est deux fois plus que l'année dernière, écrit dimanche Het Nieuwsblad op Zondag. En 2008, 10.780 familles ont été expulsées, estime l'Union des Villes et Communes de Flandre (VVSG). Ce qui équivaut à 30 familles par jour. On se dirige vers un doublement pour 2009. « Pour les neuf premiers mois de l'année, les propriétaires ont lancé deux fois plus de procédures pour non-paiement qu'en 2008 », indique Katelijne D'Hauwers, au nom du Syndicat national des propriétaires. Ce sont surtout les grandes villes qui sont touchées. À Gand, deux familles sont expulsées chaque jour ».

17. Il est toutefois ressorti d'un entretien avec une employée du VVSG que ce communiqué ne reflète pas la réalité des propos tenus par cette organisation, confondant les demandes d'expulsion avec les jugements les ordonnant. Par ailleurs, de façon générale, il n'existe, pas plus en Région flamande qu'ailleurs, d'outil recensant *de façon récurrente* le nombre de demandes et de jugements d'expulsion. Il s'agit ici de résultats provenant d'une enquête qui a été réalisée pour le compte du SPF Intégration Sociale¹³.

Pointons que celle-ci nous apprend que, s'agissant des demandes d'expulsion :

- « En 2008, les C.P.A.S. de Flandre ont été avertis en moyenne de 35 demandes d'expulsion [par C.P.A.S.]. Ce chiffre est corrélatif à la taille de la commune. Dans les petites communes, il y a eu en moyenne dix demandes d'expulsion, dans les communes de taille moyenne, 37 et dans les grandes communes, 285. Nous observons ici de grandes différences ; un petit C.P.A.S. n'a été informé que d'une seule demande d'expulsion alors qu'un C.P.A.S. d'un centre-ville a reçu 754 avis de demandes d'expulsion »¹⁴.
- En à Bruxelles et en Wallonie ? « Nous voyons qu'en moyenne, au cours de l'année 2008, les C.P.A.S. des petites communes wallonnes ont reçu 7,61 avis d'expulsion¹⁵ [toujours par C.P.A.S.], les C.P.A.S. des communes de taille moyenne 44,64 avis, et les C.P.A.S. des grandes villes 341,33. En Région bruxelloise, cette moyenne s'élève à 272,3 »¹⁶.

¹³ M.-T. CASMAN, D. DIERCKX, J. VRANKEN, K. De BOYSER, S. LINCHET, L. VAN DIJCK, *op. cit.*

¹⁴ *Ibidem*, p.80.

¹⁵ Les « avis d'expulsion » doivent être notifiés à l'occupant au plus tard cinq jours ouvrables avant l'expulsion effective.

¹⁶ M.-T. CASMAN, D. DIERCKX, J. VRANKEN, K. De BOYSER, S. LINCHET, L. VAN DIJCK, *op. cit.*, p.87.

18. Si l'on prend la peine maintenant de s'intéresser à la situation au sein d'une commune en particulier, celle de Saint-Gilles par exemple, on constate qu'elle a enregistré à elle seule un total de 399 demandes d'expulsions en 2009, dont 332 trouvaient leur cause unique dans des impayés de loyer ou de charges, qui ont été introduites durant l'année 2009, ayant abouti à 103 jugements ordonnant l'expulsion. Il est à noter que sur ces 339 demandes, seules 32 concernaient des personnes déjà aidées par le C.P.A.S., cette circonstance tendant à tordre le cou à cette idée parfois entendue qui voudrait que ce public soit le plus « à risque » en termes de contentieux locatif...

19. En ce qui concerne, enfin, le secteur du logement social seul, 15 expulsions ont été enregistrées en 2008 (les 33 sociétés immobilières de service public confondues), renseigne le Secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale¹⁷.

20. Un dernier éclairage, plus empirique (et, fatalement, plus subjectif), requiert encore d'être mobilisé. Officiant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, l'huissier de justice Quentin Debray estime que le nombre de procédures d'expulsion n'est pas moins élevé dans les années 2000 que durant la décennie qui a précédé, et ce, en dépit de la promulgation de la loi du 30 novembre 1998 sur l'humanisation des expulsions (laquelle n'a dès lors pas eu « d'impact significatif » selon lui)¹⁸. Par contre, les expulsions *effectives* sont en recul à ses yeux, probablement parce que les ménages préfèrent quitter les lieux « spontanément », plus rapidement. Et, toujours pour cette source autorisée, la loi (aujourd'hui abrogée¹⁹) sur la conciliation obligatoire en cas d'expulsion notamment²⁰ n'a, pas davantage, eu d'incidence sur les statistiques.

¹⁷ Chr. DOULKERIDIS, « Introduction », *Regards croisés sur les expulsions de logement* (actes du colloque organisé aux Facultés universitaires Saint-Louis le 15 janvier 2010 par l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles et le Syndicat des locataires), sous la direction de N. Bernard, 2010, à paraître.

¹⁸ Q. DEBRAY, « Le point de vue des huissiers », *Regards croisés sur les expulsions de logement* (actes du colloque organisé aux Facultés universitaires Saint-Louis le 15 janvier 2010 par l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles et le Syndicat des locataires), sous la direction de N. Bernard, 2010, à paraître.

¹⁹ Loi du 18 juin 2008 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la procédure relative aux litiges en matière de louage, *M.B.*, 14 juillet 2008, *err.* 11 août 2008.

²⁰ Art. 1344*septies* du Code judiciaire, inséré par l'art. 375 de la loi-programme du 24 décembre 2002, *M.B.*, 31 décembre 2002. Sur le sujet, voy. notamment N. BERNARD, « Une nouvelle procédure de conciliation obligatoire en matière locative. Une fausse bonne idée ? », *Journ. proc.*, n° 454, 7 mars 2003, p. 14 et s.

2. La (non-)collecte des données

21. Cette absence de chiffres un tant soi peu précis n'est en rien imputable au hasard. Au jour d'aujourd'hui, à l'échelle de la Région de Bruxelles-Capitale, il n'existe en fait aucune démarche de recensement, récurrent et systématique, du nombre :

- de demandes d'expulsions introduites par le bailleur
- de jugements y faisant droit
- d'expulsions effectivement exécutées
- de cas dans lesquels l'intervention du C.P.A.S. fut nécessaire pour répondre à l'état de besoin dans lequel l'occupant expulsé se retrouva.

22. Interrogée par nos soins sur le sujet, la Chambre Nationale des Huissiers déclara par la voix de son Président que « il est un fait qu'actuellement, la Chambre nationale des huissiers de justice ne dispose pas de statistiques quant au nombre de demandes d'expulsions (introduites par voie de citation) ou de significations de décisions de justice les prononçant, à défaut d'avoir procédé à une enquête sur ce point précis. Un tel sondage n'est, par ailleurs, pas à l'ordre du jour pour l'instant ».

23. Sollicité de même par nos soins, le Président de la section C.P.A.S. de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale nous répondit également que l'Association ne procédait à aucune centralisation récurrente d'un tel type de données.

24. Six questions parlementaires furent enregistrées au greffe de la Chambre le 24 janvier 2008²¹, dont notamment celles de savoir combien de demandes d'expulsions furent introduites en 2005, 2006 et 2007, et combien furent effectivement exécutées. La réponse du Ministre de la Justice de l'époque fut on ne peut plus claire : « il n'y a aucune donnée chiffrée disponible concernant les jugements d'expulsion ».

²¹ Questions posées par Guido De Padt.

25. Des questions parlementaires furent aussi posées au Sénat en 2009. Ces questions étaient notamment : 1° Le Ministre dispose-t-il d'estimations propres du nombre total d'expulsions en 2009 ? 2° Le Ministre dispose-t-il d'estimations sur le nombre total d'expulsions illégales de locataires ces dernières années ?

Les réponses apportées le 10 décembre 2009 furent les suivantes²² : « La disposition 46 du Plan fédéral de lutte contre la pauvreté mentionne ce qui suit : « *Le Ministre de la Justice fournira dès que possible des données quantitatives sur les expulsions et la problématique des marchands de sommeil, pour mieux cerner ces phénomènes et adapter les politiques* » [...] Pour ce qui est des expulsions judiciaires, l'article 1344ter du Code judiciaire dispose que chaque introduction de demande d'expulsion doit être signalée au C.P.A.S. De cette manière, des données quantitatives sur les procédures introduites sont rassemblées par les C.P.A.S. À l'heure actuelle, je ne dispose cependant encore d'aucune donnée. Par contre, pour ce qui concerne les expulsions illégales, la collecte de données est particulièrement difficile. En effet, de telles pratiques ont généralement lieu en toute illégalité, de sorte qu'elles ne sont pas signalées aux instances compétentes ».

26. Des questions écrites²³ furent encore introduites au Sénat en janvier 2010, portant sur le nombre d'expulsions tant légales qu'illégales. Quant à ces dernières, il est plus précisément demandé : 1° quel est le nombre de plaintes enregistrées, de poursuites engagées et de condamnations prononcées ? Il n'y a, malheureusement, pas encore eu à ce jour de réponse.

§2. Les expulsions décidées par une autorité administrative

27. Les expulsions, on l'a dit, peuvent non seulement être demandées par le bailleur, en justice, pour manquement contractuel, mais également être décidées par des autorités administratives (Direction de l'Inspection régionale du logement, bourgmestre) pour contrariété à des règles de salubrité (au sens large). Qu'en est-il précisément à ce dernier niveau-là ?

1. À l'échelon régional

²² Sénat, SO 2009-2010, Ann.Parl., séance du 10 décembre 2009, réponse à la question n° 4-1280.

²³ Questions n° 4-6454 et 4-6455.

28. Au total, 656 logements ont été interdits à la location par la Direction de l'Inspection régionale du logement (pour méconnaissance des normes de qualité) depuis l'entrée en vigueur du Code du logement (soit le 1^{er} janvier 2004), dont 304 de manière immédiate²⁴ (sans possibilité donc laissée au propriétaire de faire des travaux, en raison des trop grands dangers pour la santé et l'intégrité physique des occupants). En ce qui concerne le relogement :

- le taux de relogement des locataires évincés s'élève à 58 % ;
- pour 14 % une procédure de relogement est encore en cours ;
- enfin, le solde soit 28 % des ménages concernés ont décliné l'aide du service social de la D.I.R.L.
- Par ailleurs, les relogements ont eu lieu pour 40 % dans le secteur public, pour 60 % dans le secteur privé²⁵.

29. Ce taux de relogement semble hautement estimable, puisque personne n'est resté à la rue à la suite de l'application du Code. En fait, ceux qui n'ont pas bénéficié d'une aide au relogement sont tous simplement ceux qui n'avaient pas jugé utile de donner suite aux offres de service émises par les autorités régionales (parce qu'ils pouvaient compter sur leur propre solution de relogement, probablement). Et ce ratio de relogement paraît d'autant plus appréciable que la Direction de l'Inspection régionale du logement ne dispose pas elle-même d'un patrimoine immobilier où installer les évincés.

Ceci étant dit, « si nous obtenons d'assez bons résultats en cette matière, nous connaissons aussi des échecs ou devons laisser perdurer, en l'attente d'une solution, des situations inacceptables, confrontés au dilemme de maintenir des locataires dans un logement insalubre ou des les voir à la rue », reconnaît en toute honnêteté le Directeur de l'Inspection régionale du logement²⁶.

2. À l'échelon communal

²⁴ Les toutes dernières statistiques (non encore publiées officiellement) évoquent, au 31 décembre 2009, le chiffre de 400.

²⁵ D.I.R.L., « bilan quinquennal 2004-2008, memorandum 2009-2014 ».

²⁶ F. DEGIVES, « Le point de vue de l'administration chargée de faire appliquer les normes régionales de qualité », *Regards croisés sur les expulsions de logement* (actes du colloque organisé aux Facultés universitaires Saint-Louis le 15 janvier 2010 par l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles et le Syndicat des locataires), sous la direction de N. Bernard, 2010, à paraître

30. Nous ne disposons à cet égard que des chiffres émanant de l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale, suite à une enquête effectuée en 2003 sur le nombre de décisions de fermeture prises par les communes en 2002.

Sur les 19 communes interrogées, 11 ont répondu utilement. Les résultats sont les suivants :

	Commune (expulsions insalubrité)
Anderlecht	Aucune expulsion
Auderghem	
Berchem St Agathe	Aucune expulsion
Bruxelles	
Etterbeek	
Evere	Aucune expulsion
Forest	
Ganshoren	Aucune expulsion
Ixelles	Aucune expulsion
Jette	Aucune expulsion
Koekelberg	
Molenbeek	

Saint-Gilles	12 arrêtés, pas de mention d'expulsion
Saint-Josse	16, pas de mention d'expulsion
Schaerbeek	12 arrêtés, sans expulsions
Uccle	
Woluwé-Saint-Lambert	1 expulsion
Woluwé-Saint-Pierre	
Watermael-Boistfort	Aucun arrêté pris

B. Tentative(s) d'explication et suggestions

31. Cruciale s'il en est, la problématique des expulsions de logement a donc ceci de paradoxal qu'elle manque cruellement d'assises statistiques. Il n'existe pas, autrement dit, de bases de données centralisée qui comptabiliserait le nombre d'expulsions de logement. Une série d'éléments objectifs explique toutefois cette carence en chiffres, et souligne la difficulté (autant que la nécessité) d'une entreprise de ce type.

- 1) Il faut d'abord opérer une distinction entre les expulsions pour manquement contractuel (arriérés de loyer le plus souvent) et les expulsions prononcées pour défaut de salubrité (arrêté d'inhabitabilité pris par le bourgmestre). Et même, parmi les arrêtés d'inhabitabilité, il faut faire le départ entre ceux qui sont adoptés à la requête de la Direction de l'Inspection régionale du logement et ceux qui sont pris sur la base du pouvoir de police administrative (générale) du bourgmestre.

- 2) Les expulsions pour manquement contractuel ne peuvent être prononcées que par le juge. Or, chaque magistrat est indépendant et ne doit rendre des comptes à personne. Partant, il n'existe pas d'organe judiciaire unique qui recense les expulsions de logement, lesquelles par surcroît peuvent être décidées aussi bien au premier degré de juridiction (par les juges de paix) qu'en degré d'appel (tribunal civil), ce qui renforce encore la difficulté d'une radioscopie fiable et exhaustive. Si, toutefois, le magistrat jouit incontestablement d'une indépendance totale dans sa fonction de juger, il n'est pas sûr que cette autonomie doive l'empêcher nécessairement de collaborer à la confection d'un outil statistique. « En degré d'appel, on connaît très mal l'expulsion, on ne dispose d'aucune statistique, d'aucun chiffre », confesse le juge du tribunal civil Bertrand De Coninck, qui s'avoue « incapable de dire ce que représente le contentieux d'expulsion devant le Tribunal de première instance de Bruxelles ». Et le magistrat d'avancer une explication : « on la connaît mal parce qu'on n'est jamais confronté réellement à la réalité de la procédure d'expulsion qui est chez l'huissier, on voit moins les gens que devant le Juge de Paix »²⁷.
- 3) Entre le nombre de décisions judiciaires d'expulsion et le nombre d'expulsions effectivement mises en oeuvre, il y a une grande différence, comme on l'a vu. Parfois, en effet, les locataires quittent d'eux-mêmes les lieux. Parfois encore, les parties ont trouvé un arrangement amiable en vue d'un maintien dans le logement. En clair, le nombre de décisions judiciaires d'expulsion n'est pas, pris isolément en tout cas, un indicateur totalement représentatif.
- 4) À côté des expulsions (pour manquement contractuel) « légales », prononcées par un juge, on trouve une zone grise — pour ne pas dire de non droit — regroupant l'ensemble des expulsions dites sauvages (mise à la rue des meubles et effets du locataire en l'absence de celui-ci). Ces expulsions-là sont rarement déclarées, ne serait-

²⁷ B. DE CONINCK, « Le point de vue des magistrats », *Regards croisés sur les expulsions de logement* (actes du colloque organisé aux Facultés universitaires Saint-Louis le 15 janvier 2010 par l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles et le Syndicat des locataires), sous la direction de N. Bernard, 2010, à paraître.

ce que parce que les locataires qui en sont victimes ne savent pas à qui s'adresser (police ? juge ?).

32. Cette situation nimbée d'un certain voile d'opacité, il faut impérativement (tenter de) l'objectiver si l'on veut, demain, faire reposer sur une base solide une véritable politique novatrice et émancipatrice en matière d'expulsion. Le mémorandum régional et communautaire des C.P.A.S. bruxellois 2009²⁸ ne dit pas autre chose : « quiconque essaie de réunir des chiffres concernant le fonctionnement des C.P.A.S. et les aides sociales accordées rencontre de grandes difficultés. Les données sont réparties entre les différents ministères, services, communautés, ou ne sont tout simplement pas disponibles. Sans chiffres corrects et objectivables, une bonne politique en matière de pauvreté est impossible. Le monitoring et le suivi des statistiques sont essentiels afin d'évaluer si certaines mesures fonctionnent ».

33. Pourtant, une telle centralisation nous semble faisable à faible coût. Le plus efficient serait sans doute à nos yeux de procéder à une telle centralisation à partir des données détenues par les C.P.A.S. Eux seuls sont à même de répondre à ces deux questions les plus importantes que sont le nombre de demandes d'expulsions introduites ainsi que le nombre de cas dans lesquels leur intervention fut nécessaire.

Dans la ligne, le Secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale déclare : « La première chose dont il convient de disposer lorsqu'on entreprend de régler une question comme celle des expulsions, c'est une photographie, chiffrée et détaillée, du problème en cause. Cet indispensable socle statistique fait défaut en Région bruxelloise », confesse Christos Doulkeridis. « Certes, cette collecte des données n'est pas aussi aisée qu'il y paraît, en raison notamment de la forte hétérogénéité des acteurs et des motifs mêmes conduisant à l'expulsion. Il n'empêche, une telle centralisation est bel et bien possible et, à cet égard, l'acteur naturel me semble être les C.P.A.S. ou, à tout le moins, leur coupole. Les centres publics d'action sociale, en effet, occupent une place privilégiée en ce qu'ils sont, de par la loi, tenus au courant aussi bien des expulsions décidées en justice pour non respect des obligations locatives que des évictions imposées par les autorités administratives pour contrariété aux normes de qualité.

²⁸ Disponible sur le site internet de l'association des villes et communes de la Région de Bruxelles-Capitale : www.avcb-vsgeb.be/fr/Publications/documents.html?doc_id=273&vID=125

Qu'ils sachent, en tout cas, que la Région bruxelloise est susceptible d'appuyer toute initiative de leur part en ce sens »²⁹. Que cet appel, et cette main budgétaire tendue, soient entendus !

34. S'il fallait toutefois prendre également en considération, en sus, le nombre de *jugements* d'expulsion effectivement prononcés (et non plus seulement les demandes), il faudrait alors aussi demander leurs données aux juridictions saisies (justice de paix, tribunal de première instance), puisque les C.P.A.S. ne sont pas systématiquement avertis de telles décisions ; de fait, comme on le verra plus loin, l'article 1344*sexies* du Code judiciaire ne prévoit la transmission au C.P.A.S. de l'information sur l'expulsions qu'à propos des baux portant sur un bien qui ne sert pas de domicile au preneur, ni même de résidence principale. « Quand on autorise l'expulsion par un jugement, ce jugement n'est jamais notifié au C.P.A.S. », confirme un magistrat d'appel (mais le constat ne perd rien de sa pertinence au premier degré de juridiction)³⁰.

Et, en ce qui concerne cette fois les avis d'expulsions et les expulsions *effectives*, aucune obligation légale d'avertissement du C.P.A.S. ne pèse à ce jour sur les huissiers. Aussi un recensement à ce jour des données détenues par les C.P.A.S. quant aux expulsions effectives risquerait de ne pas constituer une photographie fidèle de la réalité³¹.

En conclusion, « la loi d'humanisation des expulsions de 1998 a des failles qui font en sorte qu'il y a des gens qui ne sont pas prévenus, et de C.P.A.S. pas avertis, et je trouve ça personnellement inadmissible », déplore vivement l'huissier de justice Quentin Debray³².

35. En définitive, si la collecte de statistiques apparaît à ce point lacunaire, il ne convient pas de l'imputer en entier aux différents acteurs concernés (C.P.A.S., huissiers, etc.) ; la législation elle-même est « trouée », n'organisant la communication de l'information au C.P.A.S. (à propos des baux les plus courants : de résidence principale) qu'au moment de la *demande* en

²⁹ Chr. DOULKERIDIS, *op. cit.*

³⁰ B. DE CONINCK, *op. cit.*

³¹ Comme nous le verrons, il existe un outil, mais non contraignant, à savoir un protocole-cadre conclu entre le Ministère de l'Intérieur et la Chambre Nationale des Huissiers, qui invite les huissiers à prévenir la commune (susceptible de peut-être devoir prendre en dépôt les meubles garnissant le logement) et la police (qui devra peut-être prêter son concours à l'huissier si le(s) locataire(s) font obstruction à l'expulsion). Il n'y est donc pas question des C.P.A.S. (lesquels seront néanmoins parfois prévenus en vertu d'accords informels passés tantôt avec la commune, tantôt avec la police).

³² Q. DEBRAY, *op. cit.*

justice, et *pas* lors du jugement, ni, encore moins, le jour de l'expulsions physique. Nul doute, à cet égard, qu'une réflexion doit également être menée sur ce plan-là également.

CHAPITRE Ier.

LES EXPULSIONS DEMANDÉES PAR LE BAILLEUR

36. En matière d'expulsion locative, il convient de distinguer la situation selon que le bailleur est un particulier ou une société immobilière de service public (S.I.S.P.) mettant en location un logement social. En effet, concernant cette dernière relation, il existe un corps de règles spécifiques relatif tant à la rupture du bail qu'aux conditions dans lesquelles une expulsion peut y être effectuée.

SECTION Ière. DANS LE SECTEUR PRIVÉ DU LOGEMENT

37. Dans cette partie, seront développées les différentes étapes susceptibles d'intervenir d'ordinaire quand un particulier bailleur postule l'expulsion de son locataire.

Seront ainsi exposés le principe qui veut que le bailleur ne puisse se faire justice lui-même (interdiction des expulsions sauvages), différentes normes légales susceptibles de fonder l'acceptation ou le refus du juge face à une telle demande (prorogation du bail pour circonstances exceptionnelles, termes et délais) et, enfin, le triple dispositif ayant pour objectif d'humaniser l'expulsion au cas où celle-ci est effectivement autorisée (modulation du délai d'expulsion, conservation des meubles à la commune et avertissement du C.P.A.S.).

A. L'interdiction des expulsions sauvages (ou, le passage obligé devant le juge)

§1. Contextualisation

38. Si un bailleur estime que son locataire n'est désormais plus en droit d'occuper son bien³³ et désire en conséquence le faire expulser, il doit en demander l'autorisation préalable au juge. Il s'agit là de l'application d'un principe plus général qui veut que nul ne puisse se faire

³³ Parce que le bail est arrivé à son terme ou parce qu'il est rompu anticipativement, avec ou sans faute contractuelle (comme le non paiement du loyer, par exemple) du locataire...

justice à soi-même.

Ce principe connaît des exceptions en matière contractuelle. Ainsi songerons-nous, exemples parmi tant d'autres, à la rupture d'un abonnement téléphonique ou d'un contrat d'assurance en cas de non-paiement des factures. De telles exceptions n'ont cependant pas lieu d'être en matière de bail, comme en atteste l'article 1762*bis* du Code civil, qui répute non écrite la clause résolutoire expresse. Il convient donc de procéder en matière de bail, quand on se prévaut d'une faute contractuelle, conformément à l'article 1184 du Code civil³⁴, qui indique que « la résolution doit être demandée en justice », le juge gardant la possibilité d'accorder « un délai au demandeur selon les circonstances ».

39. Remarquons, dans le même sens mais à l'échelle européenne cette fois, que la Cour européenne des droits de l'homme a décidé que « toute personne risquant de perdre son domicile [...] doit pouvoir faire déterminer par un tribunal indépendant la proportionnalité de la mesure en question »³⁵. Par ailleurs, et cet un autre enseignement issu de la jurisprudence de cette haute juridiction européenne, la simple *menace* de l'expulsion, lorsqu'une procédure d'éviction est pendante, suffit, selon cette même Cour, à constituer une méconnaissance de l'article 8 de la Convention européenne garantissant le droit au domicile (arrêt *Larkos c. Chypre*)³⁶.

40. Force est néanmoins de constater que, en pratique, certains bailleurs mal intentionnés contournent cette exigence en procédant eux-mêmes à l'expulsion de leurs locataires, remplaçant les serrures après avoir évacué les meubles du logement. Cette pratique constitue évidemment, en soi, une faute civile contractuelle (grave) face à laquelle le locataire pourrait demander, en règle,

³⁴ Art. 1184 du Code civil : « la condition résolutoire est toujours sous-entendue dans les contrats synallagmatiques, pour le cas où l'une des deux parties ne satisfera point à son engagement. Dans ce cas, le contrat n'est point résolu de plein droit. La partie envers laquelle l'engagement n'a point été exécuté, a le choix ou de forcer l'autre à l'exécution de la convention lorsqu'elle est possible ou d'en demander la résolution avec dommages et intérêts. La résolution doit être demandée en justice, et il peut être accordé au défendeur un délai selon les circonstances ».

³⁵ Cour eur. D.H., arrêt *Mc Cann c. Royaume-Uni* du 13 mai 2008, § 50. Voy. sur la question N. BERNARD, « Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel. Le droit au logement et la Cour européenne des droits de l'homme », note sous Cour eur. D.H., 13 mai 2008, *Mc Cann c. Royaume-Uni*, *Rev. trim. dr. h.*, n°78, avril 2009, p. 527 et s.

³⁶ Cour eur. D.H. [GC], arrêt *Larkos c. Chypre* du 18 février 1999, §28. « Même si le requérant n'a pas, à ce jour, été expulsé de son logement, il n'en reste pas moins que la loi de 1983 sur le contrôle des loyers a effectivement été appliquée à son détriment puisque lui et sa famille vivent sous la menace d'une expulsion depuis le début de la procédure d'éviction ».

exécution forcée du contrat ou rupture de celui-ci avec dommages et intérêts³⁷. Il nous semble même que de telles pratiques pourraient faire l'objet d'une demande introduite en référé ayant pour objet de voir ordonner, au provisoire, l'interruption de cette voie de fait³⁸.

Mais peut-être serait-il opportun, pour éviter toute équivoque à ce sujet, de prévoir explicitement la possibilité d'introduire une *action en cessation*, susceptible d'être introduite comme en référé, le cas échéant sur requête unilatérale (et sous peine d'astreinte), à l'instar de ce que l'on institué en matière de droit de l'environnement³⁹ ou dans le cadre de la loi anti-discrimination⁴⁰ ? L'avantage de cette procédure ? La rapidité incontestablement (puisque cette action peut être introduite comme en référé), conjuguée à la souplesse.

41. Il est bon de rappeler que, en plus de constituer une faute civile, de telles pratiques seront souvent accompagnées de comportements susceptibles d'être qualifiés en autant d'infractions pénales. La première à citer⁴¹, parce qu'elle semble a priori présente dans la toute grande majorité des cas, est la *violation de domicile*, dont question à l'article 439 du Code pénal. Celui-ci dispose que : « Sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à deux ans et d'une amende de vingt-six francs à trois cents francs, celui qui, sans ordre de l'autorité et hors les cas où la loi permet d'entrer dans le domicile des particuliers contre leur volonté, se sera introduit dans une maison, un appartement, une chambre ou un logement habités par autrui, ou leurs dépendances, soit à l'aide de menaces ou de violences contre les personnes, soit au moyen d'effraction, d'escalade ou de fausses clefs ».

42. Contrairement à ce que prétendent dès lors certaines autorités de police saisies en urgence par des locataires ainsi éconduits, il ne s'agit pas d'une simple affaire de droit privé ou d'un litige interpersonnel ; le droit pénal est ici en jeu de même que l'ordre public, ce qui doit les

³⁷ Quitte à ce qu'ils soient compensés avec les sommes dues le cas échéant par le locataire (retards de loyer, par exemple)...

³⁸ Ou encore sur base de l'art. 19 du Code judiciaire qui prévoit que « Le juge peut, avant dire droit, à tout stade de la procédure, ordonner une mesure préalable destinée [...] à régler provisoirement la situation des parties ».

³⁹ Cf. entre autres F. TULKENS, « Le point sur l'action en cessation en matière d'environnement », *Les actions en cessation*, Bruxelles, Larcier, 2006, p. 67 et s.

⁴⁰ Voy. notamment N. BERNARD, « Les lois anti-discrimination et le secteur du logement (privé et social) », *De nieuwe federale antidiscriminatiewetten - Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, sous la direction de S. Van Drooghenbroeck *et al.*, Bruxelles, La Charte, 2008, p. 797 et s.

⁴¹ Il pourrait y en avoir parfois d'autres, menaces, coups et blessures, etc...

conduire à intervenir. Il faut faire cesser cette véritable voie de fait. C'est que « le droit de la location de logements, dominé par l'article 1762*bis* du Code civil imposant l'intervention et l'appréciation du juge pour la résolution du bail, ne permet pas au bailleur de se faire à lui-même justice, que ce soit par une reprise forcée des lieux loués de nature à constituer une violation de domicile, ou par des entraves même temporaires apportées à une occupation locative qui a pris cours, consistant par exemple en interdiction matérielle d'accès ou en suppression de services nécessaires au logement sûr et décent tels que l'alimentation en eau, en électricité ou en chauffage. Ces comportements constituent des voies de fait inacceptables et dignes de sanction [...] Sans cette règle, le marché du logement, spécialement celui des personnes les moins favorisées, deviendrait un lieu de violence contraire à la justice et soustrait au droit »⁴².

À propos donc de ces intrusions du bailleur dans les lieux loués en l'absence du preneur (aux fins de changer les serrures par exemple et de mettre le mobilier à la rue), signalons que le locataire a pleinement droit au respect de l'intégrité de sa sphère intime et familiale et que de telles manœuvres constituent autant de violations de domicile privé, passibles d'une peine d'amende et d'emprisonnement. Détaillons⁴³.

§2. Droits respectifs du bailleur et du locataire

43. Que recouvre d'abord l'expression « hors les cas où la loi permet d'entrer dans le domicile des particuliers contre leur volonté » ? Le bailleur, qui est le plus souvent propriétaire des lieux⁴⁴, conserve des droits importants sur le bien donné en location. Il peut souhaiter vérifier *in situ* le respect par le locataire de ses obligations, notamment relatives au bon entretien des lieux. En d'autres circonstances, l'accès aux lieux est nécessaire en vue des projets légitimes du bailleur, qu'il s'agisse d'exécuter des travaux ou d'organiser des visites en vue de la vente ou de la remise en location.

⁴² J.P. Grâce-Hollogne, 20 septembre 2005, *Échos log.*, 2007, n° 1, p. 30. En l'espèce, toutefois, des circonstances ont « très largement » atténué la responsabilité des bailleurs.

⁴³ Ce qui suit est emprunté à N. BERNARD et B. LOUVEAUX, « La responsabilité pénale des parties à un contrat de bail », *Jurimpratique*, 2010/1 (à paraître).

⁴⁴ Mais pas nécessairement, puisqu'on peut donner en location la chose d'autrui : M. LA HAYE et J. VANKERCKHOVE, *Les baux en général*, Bruxelles, Larcier, 2000, n° 69 à 74 ; B. LOUVEAUX, *Le droit du bail, Régime général*, Bruxelles, De Boeck, 1993, n° 33 et ss.

44. On enseigne que « le bailleur peut visiter le bien loué. Il lui appartient de vérifier si des réparations urgentes s'imposent, dans l'intérêt de la propriété. Il doit pouvoir contrôler, d'autre part, si le preneur exécute ses obligations. Comment pourrait-il, si l'accès lui était interdit, vérifier l'existence d'un mobilier suffisant dans les locaux loués ou déterminer si la destination locative est respectée ? Son droit de visite est élémentaire ; nul n'a sans doute jamais songé à le contester »⁴⁵.

45. De son côté, le locataire a le droit au respect de son intimité et dispose, en vertu de la loi, de l'usage exclusif des lieux loués. Le Code civil rappelle à cet égard que « le bailleur est obligé, par la nature du contrat et sans qu'il soit besoin d'aucune stipulation particulière », de « faire jouir paisiblement le preneur, de la chose louée pendant la durée du bail »⁴⁶.

46. S'il est admis que le bailleur ne peut pénétrer chez son locataire de manière intempestive ou par une voie de fait⁴⁷, encore convient-il d'examiner à partir de quel moment le bailleur qui pénétrerait dans le bien qu'il donne en location risque de commettre l'infraction de violation de domicile.

§3. Conditions de l'infraction

47. Selon le texte légal, pour que l'infraction existe, il faut que la violation de domicile soit accompagnée « de menaces ou de violences contre les personnes ou d'effractions, d'escalades ou de fausses clefs »⁴⁸. On pourrait donc considérer que quels que soient les désagréments qu'il entraîne, le fait que le bailleur se fasse ouvrir la porte par le locataire exclut l'infraction réprimée par l'article 439 du Code pénal. Soulignons toutefois que certains bailleurs usent de menaces envers le preneur, précisément, pour le convaincre d'ouvrir sa porte (mais la difficulté est, là, d'ordre probatoire).

⁴⁵ M. LA HAYE et J. VANKERCKHOVE, *op. cit.*, n° 687.

⁴⁶ Art. 1719, 3°.

⁴⁷ M. LA HAYE et J. VANKERCKHOVE, *op. cit.*, n° 622 ; B. LOUVEAUX, *Le droit du bail, Régime général*, *op. cit.*, n° 274.

⁴⁸ Art. 439 *in fine*.

1. Les « fausses clefs »

48. Le fait que le bailleur ait conservé par devers lui un jeu de clefs donnant accès aux lieux loués suffit-il à lui éviter l'infraction de violation de domicile au motif que les clefs au moyen desquelles il pénétrerait dans les lieux loués ne seraient pas « fausses », au sens de l'article 439 du Code pénal ?

49. Il en a été jugé autrement à propos d'un militaire qui avait pénétré au domicile d'une jeune femme contre le souhait de cette dernière en utilisant les clefs qu'il détenait de manière licite et qui n'étaient nullement fausses. La cour d'appel a assimilé à de fausses clefs l'usage par ledit militaire d'une clef dont il n'était pas contesté qu'elle était la véritable clef du bien et qu'elle était en sa possession licitement, retenant néanmoins que la notion de fausse clef s'appliquait, en l'espèce, en raison du fait que la jeune femme « avait de manière non équivoque fait part de son désir de ne pas recevoir le prévenu ».

La Cour de cassation valide cette analyse : « l'arrêt attaqué énonce 'qu'en entrant dans l'appartement ou la maison contre la volonté de son occupant, le prévenu usa de manière illicite de la clef en sa possession ... ; de la sorte, (l'arrêt) justifie légalement sa décision qu'au moyen d'une fausse clef, le demandeur a violé le domicile de la défenderesse »⁴⁹.

50. L'application de cette jurisprudence au bailleur nous paraît avoir pour conséquence que celui-ci ne peut pénétrer dans les lieux en cas d'opposition du preneur, quand bien même il utiliserait pour ce faire les clefs qu'il détient licitement.

2. L'espace visé

51. L'infraction ne requiert d'ailleurs pas que l'on pénètre dans la maison proprement dite : elle est accomplie dès que l'on pénètre dans un jardin clôturé et attenant à la maison habitée, et ce même si la grille est ouverte⁵⁰.

⁴⁹ Cass., 2^e ch., 15 octobre 1986, Pas., 1987, I, p. 179.

⁵⁰ Cour militaire, 31 janvier 1984, *R.W.*, 1984-85, p. 550 et note A. VANDEPLAS.

3. Application aux locaux non résidentiels

52. L'application de l'article 439 du Code pénal aux locaux non résidentiels est discutée. L'article 439 ne s'applique évidemment pas à des locaux ouverts au public.

Il ne peut s'appliquer à des locaux de type professionnel que si une personne y « demeure et a droit, à ce titre, au respect de son intimité, de sa tranquillité, et plus généralement de sa vie privée »⁵¹.

53. On retiendra cependant que, selon la Cour européenne des droits de l'homme, il n'y a aucune raison de principe d'exclure de la notion de vie privée les activités professionnelles ou commerciales et le terme de 'domicile' peut englober le bureau d'un membre d'une profession libérale⁵².

B. La prorogation du bail pour circonstances exceptionnelles

54. Sans qu'il soit question d'une quelconque faute contractuelle, un bail peut être dissous, moyennant le respect de certaines règles de forme, simplement parce qu'il arrive à son terme initialement prévu ou parce qu'une des parties a décidé de le rompre avant cette date.

55. Le législateur a prévu dans ce cas (article 11 de la loi sur le bail de résidence principale⁵³) que le bail peut être prolongé (« prorogé ») pour *circonstances exceptionnelles*. Le texte cite un (seul) exemple de ce type de circonstances, à savoir le grand âge d'une des parties. Selon l'exposé des motifs, il faut entendre par là « celles qui rendent problématique, pendant un certain temps, la perspective d'un déménagement ou la recherche d'un autre logement. Elles visent, d'une part, des situations d'urgence, imprévisibles ou subites, d'autre part, des difficultés

⁵¹ Cass., 2^e ch., 21 octobre 1992, Pas., 1992, I, p. 1180, et concl. av. gén. B. JANSSENS de BISTHOVEN.

⁵² C.E.D.H., 16 décembre 1992, *J.T.*, 1994, p. 65, et note E. JAKHIAN et P. LAMBERT ; *Rev. trim. dr. h.*, 1993, p. 467, et note F. RIGAUX.

⁵³ Que l'on trouve à la section 2, chapitre II, Titre VIII, Livre III, du Code civil.

moins circonstanciées, telles que le grand âge du preneur dont il paraît nécessaire de permettre au juge de tenir compte dans la balance des intérêts des parties »⁵⁴.

Cette disposition ne s'applique *que* dans les cas où le bail arrive normalement à son terme⁵⁵ ou parce que une des parties a décidé de le *résilier* anticipativement, c'est-à-dire de le rompre avant le terme initialement prévu, sans se prévaloir d'une faute de son (ses) cocontractant(s).

56. S'agissant des baux de neuf ans⁵⁶, les différentes causes de résiliation peuvent être schématiquement présentées comme suit :

- D'une part, le bailleur peut, dans des conditions strictes de fond et de procédure, résilier le bail pour cause d'occupation personnelle⁵⁷ ou de travaux⁵⁸;

⁵⁴ Doc. Chambre, n° 1357/1 - 90/91, p. 26.

⁵⁵ Pour les baux de neuf ans, voyez l'art. 3, § 1^{er}, de la loi sur le bail de résidence principale :

« Tout bail visé à l'article premier est réputé conclu pour une durée de neuf années.

Il prend fin à l'expiration d'une période de neuf années moyennant un congé notifié par l'une ou l'autre des parties au moins six mois avant l'échéance.

A défaut d'un congé notifié dans ce délai, le bail est prorogé chaque fois pour une durée de trois ans, aux mêmes conditions ».

Pour les baux de courte durée, voyez l'art. 3, § 6, de la loi sur le bail de résidence principale :

« Par dérogation au § 1^{er}, un bail peut être conclu, par écrit, pour une durée inférieure ou égale à trois ans. [...] Il ne peut être prorogé qu'une seule fois, et seulement par écrit et sous les mêmes conditions, sans que la durée totale de location ne puisse excéder trois ans.

Il prend fin moyennant un congé notifié par l'une ou l'autre des parties au moins trois mois avant l'expiration de la durée convenue.

Nonobstant toute clause ou toute convention contraires, à défaut d'un congé notifié dans les délais ou si le preneur continue à occuper les lieux sans opposition du bailleur, et même dans l'hypothèse où un nouveau contrat est conclu entre les mêmes parties, le bail est réputé avoir été conclu pour une période de neuf ans à compter de la date à laquelle le bail initial de courte durée est entré en vigueur [...] »

⁵⁶ La jurisprudence reste divisée quant à la question de savoir si les parties peuvent résilier anticipativement un bail de courte durée. La tendance majoritaire est de l'admettre lorsque c'est en faveur du preneur et expressément prévu dans le bail, uniquement. En ce sens, par exemple, Civ. Liège, 15 mars 2006, *J.L.M.B.*, 2007, p. 24 ; Civ. Huy, 3 février 1999, *J.L.M.B.*, 1999, p. 277.

⁵⁷ Art. 3, § 2, de la loi sur le bail de résidence principale :

« Le bailleur peut toutefois mettre fin au bail, à tout moment, en donnant congé six mois à l'avance, s'il a l'intention d'occuper le bien personnellement et effectivement ou de le faire occuper de la même manière par ses descendants, ses enfants adoptifs, ses ascendants, son conjoint, les descendants, ascendants et enfants adoptifs de celui-ci, ses collatéraux et les collatéraux de son conjoint jusqu'au troisième degré. Lorsque le congé est donné en vue de permettre l'occupation du bien par des collatéraux du troisième degré, le délai de préavis ne peut expirer avant la fin du premier triennat à partir de l'entrée en vigueur du bail.

Le congé mentionne l'identité de la personne qui occupera le bien et son lien de parenté avec le bailleur. A la demande du preneur, le bailleur doit apporter la preuve du lien de parenté. Le bailleur doit accéder à cette demande dans un délai de deux mois à dater de sa notification, faute de quoi le preneur peut demander la nullité du congé. Cette action doit être intentée à peine de déchéance au plus tard deux mois avant l'expiration du délai de préavis.

Les lieux doivent être occupés dans l'année qui suit l'expiration du préavis donné par le bailleur ou, en cas de prorogation, la restitution des lieux par le preneur. Ils doivent rester occupés de façon effective et continue pendant deux ans au moins.

- D'autre part, tant le preneur⁵⁹ que le bailleur⁶⁰ peuvent résilier le bail sans devoir justifier d'un motif particulier mais moyennant, dans certaines circonstances, le paiement d'une indemnité (pour rupture anticipée) ;

57. Ainsi donc, comme dit ci-dessus, quand le bail arrive à son terme ou est résilié anticipativement, que ce soit par le bailleur ou le preneur⁶¹, *ce dernier* (et lui seul) peut en

Lorsque le bailleur, sans justifier d'une circonstance exceptionnelle, ne réalise pas l'occupation dans les conditions ou les délais prévus, le preneur a droit à une indemnité équivalente à dix-huit mois de loyer.

Les parties peuvent cependant convenir d'exclure ou de limiter cette faculté de résiliation anticipée ».

⁵⁸ Art. 3, §3, de la loi sur le bail de résidence principale :

« A l'expiration du premier et du deuxième triennat, le bailleur peut mettre fin au bail, en donnant congé six mois à l'avance, s'il a l'intention de reconstruire, transformer ou rénover l'immeuble en tout ou en partie, à condition que ces travaux :

- respectent la destination des lieux telle qu'elle résulte des dispositions légales et réglementaires en matière d'urbanisme ;

- affectent le corps du logement occupé par le preneur et

- soient d'un coût dépassant trois années du loyer afférent au bien loué ou, si l'immeuble dans lequel est situé ce bien comprend plusieurs logements loués appartenant au même bailleur et affectés par les travaux, d'un coût global dépassant deux années de loyer de l'ensemble de ces logements.

En vue d'assurer le bon déroulement des travaux, le bailleur de plusieurs logements dans un même immeuble peut, à tout moment, mettre fin à plusieurs baux moyennant un congé de six mois, pour autant que le bail ne soit pas résilié pendant la première année.

Le bailleur doit communiquer au preneur, soit le permis de bâtir qui lui a été octroyé, soit un devis détaillé, soit une description des travaux accompagnée d'une estimation détaillée de leur coût, soit un contrat d'entreprise.

Les travaux doivent être commencés dans les six mois et être terminés dans les vingt-quatre mois qui suivent l'expiration du préavis donné par le bailleur au, en cas de prorogation, la restitution des lieux par le preneur.

Lorsque le bailleur, sans justifier d'une circonstance exceptionnelle, ne réalise pas les travaux dans les conditions et le délai prévu, le preneur a droit à une indemnité équivalente à dix-huit mois de loyer.

A la demande du preneur, le bailleur est tenu de lui communiquer gratuitement les documents justifiant de la réalisation des travaux dans les conditions prévues au présent paragraphe.

Les parties peuvent cependant convenir d'exclure ou de limiter cette faculté de résiliation anticipée ».

⁵⁹ Art. 3, § 5, de la loi sur le bail de résidence principale :

« Il peut être mis fin au bail par le preneur à tout moment, moyennant un congé de trois mois.

Toutefois, si le preneur met fin au bail au cours du premier triennat, le bailleur a droit à une indemnité. Cette indemnité est égale à trois mois, deux mois ou un mois de loyer selon que le bail prend fin au cours de la première, de la deuxième ou de la troisième année.

Après la période de deux mois visée à l'article 32, 5°, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et aussi longtemps que le contrat de bail n'est pas enregistré, tant le délai du congé visé à l'alinéa 1er que l'indemnité visée à l'alinéa 2 ne sont pas d'application ».

⁶⁰ Art. 3, § 4, de la loi sur le bail de résidence principale :

« A l'expiration du premier et du deuxième triennat, le bailleur peut mettre fin au bail, en donnant congé six mois à l'avance, sans motifs, mais moyennant le versement d'une indemnité.

Cette indemnité est équivalente à neuf mois ou six mois de loyer selon que le contrat prend fin à l'expiration du premier ou du deuxième triennat.

Les parties peuvent cependant convenir d'exclure ou de limiter cette faculté de résiliation anticipée ».

⁶¹ J.P. Ixelles, 5 novembre 1993, *J.J.P.*, 1996, p. 61 : « L'article 11 [...] n'interdit nullement au preneur de demander une prorogation du bail pour circonstances exceptionnelles lorsqu'il a lui-même notifié renon au bailleur. Toutefois, ces circonstances doivent être postérieures à la notification de ce renon sous peine de méconnaître la foi due aux actes juridiques et au caractère d'acte juridique unilatéral réceptice du renon, lequel produit ses effets de plano et de

demander la prorogation au juge pour circonstances exceptionnelles. Encore faut-il, « à peine de nullité », qu'il ait préalablement fait cette demande, par courrier recommandé⁶² adressé au bailleur, en temps utile, soit au moins un mois⁶³ avant l'expiration du bail. Et ce n'est que si les parties ne sont pas arrivées à se mettre d'accord qu'il y aura alors lieu de saisir le juge pour qu'il fixe la durée de la prorogation éventuelle.

58. Il dispose pour ce faire d'une grande marge de manœuvre, d'un grand pouvoir d'appréciation, dès lors que :

- La loi n'a pas défini précisément les circonstances exceptionnelles qui peuvent être prises en considération. Elle en a juste donné un (seul) exemple, à savoir le grand âge d'une des parties.

Ainsi, certains juges ont pu octroyer une prorogation pour les motifs suivants :

- le locataire était âgé de 80 ans, bénéficiait d'une petite pension, occupait les lieux depuis 30 ans, l'hiver approchait tandis que le renon avait été donné pour cause de travaux. Dans cette espèce, alors que le renon expirait le 30 juin 1997, le juge octroya, par décision du 3 décembre 1997, une prorogation jusque fin mars 1998, moyennant paiement d'une indemnité d'occupation égale au dernier loyer⁶⁴ ;
- des retards affectent la construction ou l'acquisition d'un nouveau logement par le locataire⁶⁵ ;
- le locataire devait effectuer d'importants travaux dans son futur logement pour le rendre habitable⁶⁶ ;
- la dépression du locataire, et ce malgré la circonstance que le bailleur faisait valoir qu'il s'était déjà engagé pour la relocation du bien⁶⁷ ;

manière irrévocable dès qu'il est adressé au destinataire. Il ne saurait être question d'utiliser l'article 11 de la loi pour revenir sur un renon qui constitue un acte par définition irrévocable ».

⁶² Voy. toutefois J.P. Etterbeek, 4 mai 2007, *J.L.M.B.*, 2008, liv. 12, p. 518 : « La formalité légale de l'envoi par lettre recommandée [...] n'est qu'une exigence de preuve de sorte qu'une telle demande formée par courrier simple est valable dès lors qu'il ne peut être contesté que le bailleur en a eu connaissance ».

⁶³ J.P. Meise, 19 janvier 2006, *Huur*, 2006, liv. 2, p. 95 : « Une demande de prorogation est tardive lorsqu'elle a été envoyée trois jours avant la fin du bail ».

⁶⁴ J.P. Ixelles, 3 décembre 1997, *Act. Jur. Baux*, 1998, p. 57.

⁶⁵ J.P. Etterbeek, 4 mai 2007, *J.L.M.B.*, 2008, liv. 12, p. 518.

⁶⁶ J.P. St-Gilles, 12 octobre 2000, *R.G.D.C.*, 2001, p. 505.

- la bailleuse ne semblait avoir aucun intérêt bien particulier à récupérer son bien si ce n'était qu'elle espérait pouvoir en retirer un loyer plus substantiel⁶⁸ ;
- La loi n'a pas fixé de durée minimale ou maximale de cette prorogation. En revanche, elle a précisé qu'une seule demande de *renouvellement* de celle-ci pourrait être faite.
- La loi a par contre conféré au juge le pouvoir d'éventuellement augmenter le loyer dû pendant cette période et/ou réduire l'indemnité due par le bailleur au cas où il a résilié le contrat sans motif (comme il peut le faire dans le respect de l'article 3, § 4, de la loi sur le bail de résidence principale). La loi a toutefois insisté sur ce qu'il appartient au juge de tenir compte de l'intérêt des deux parties. Le voici donc une nouvelle fois amené, comme souvent, à procéder à l'exercice intellectuel de la *balance des intérêts*.

59. À remarquer que les modalités de détermination du loyer nouveau n'ont pas été expressément déterminées par la loi, ce qui n'a pas manqué de créer des divergences jurisprudentielles. Ainsi aura-t-on vu, par exemple, un juge de paix apprécier, purement et simplement, « en équité »⁶⁹, un second décideur pour sa part qu'il y avait lieu à « appliquer à l'augmentation autorisée par l'article 11, alinéa 3, les critères définis par l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2 »⁷⁰, soit ceux applicables à la révision du loyer en cours de bail de neuf ans⁷¹.

⁶⁷ J.P. Forest, 10 juin 1999, *J.J.P.*, 2000, p. 84.

⁶⁸ J.P. Molenbeek, 8 juin 1993, *J.J.P.*, 1996, p. 330.

⁶⁹ J.P. Torhout, 27 juin 2000, *J.J.P.*, 2005, liv. 2-3, p. 87.

⁷⁰ J.P. Molenbeek, 8 juin 1993, *J.J.P.*, 1996, p. 330.

⁷¹ Ledit art. 7, § 1^{er}, al. 2 prévoit que « A défaut d'accord des parties, le juge peut accorder la révision du loyer s'il est établi que par le fait de circonstances nouvelles, la valeur locative normale du bien loué est supérieure ou inférieure de vingt pour cent au moins au loyer exigible au moment de l'introduction de la demande. Il peut de même accorder une augmentation de loyer au bailleur qui établit que la valeur locative normale du bien loué a augmenté de dix pour cent au moins du loyer exigible au moment de l'introduction de la demande, en raison de travaux effectués à ses frais dans le bien loué, à l'exception des travaux nécessaires en vue de mettre le bien loué en conformité avec les conditions de l'article 2, alinéa 1^{er} ». À noter que l'alinéa 3 prévoit que, si le juge considère que ces seuils sont bien atteints, il fixe alors le loyer nouveau en équité. Voy. encore, sur le sujet, la décision précitée du 4 mai 2007, du juge de paix d'Etterbeek, selon laquelle « la prorogation du bail ne justifie pas une augmentation du loyer s'il n'est pas prouvé que la valeur locative du bien a augmenté ».

C. Les termes et délais

60. Comme dit précédemment, si un locataire accuse un retard quant à l'exécution de ses obligations contractuelles, comme par exemple le paiement du loyer et/ou des charges, son bailleur pourra postuler la dissolution du contrat pour faute, sur base, en premier chef, de l'article 1184 du Code civil⁷².

Le juge pourra néanmoins octroyer des termes et délais au locataire endéans lesquels la situation devra être régularisée, s'il est saisi d'une demande formulée en ce sens.

61. Le fondement légal de cette latitude laissée au juge n'est pas à trouver dans des dispositions spécifiques au bail mais, bien, plutôt, dans deux textes d'application transversale à tout le droit des obligations : l'article 1184 du Code civil précité⁷³ et l'article 1244 du Code civil. Ce dernier stipule que « [...] Le juge peut néanmoins, nonobstant toute clause contraire, eu égard à la situation des parties, en usant de ce pouvoir avec une grande réserve et en tenant compte des délais dont le débiteur a déjà usé, accorder des délais modérés pour le paiement et faire surseoir aux poursuites, même si la dette est constatée par un acte authentique, autre qu'un jugement ».

62. De nouveau, une grande marge d'appréciation est laissée au juge dans ce contentieux, dès lors que :

- aucun délai de régularisation minimum ou maximum n'a été légalement établi. Il est uniquement fait injonction au juge de se limiter à octroyer, « avec une grande réserve », des délais «modérés», notions susceptibles d'être appréciée différemment selon les subjectivités ;
- les conditions d'octroi de ces termes et délais n'ont pas été précisément définies par la loi, laquelle s'est contentée d'imposer au juge d'avoir « égard à la situation des parties » et aux « délais dont le débiteur a déjà usé ». Ici aussi, de nouveau, il appartient au juge de procéder dans sa mission à une *balance des intérêts* (« eu égard à la situation *des parties* »).

⁷² Art. 1184 du Code civil : « La condition résolutoire est toujours sous-entendue dans les contrats synallagmatiques, pour le cas où l'une des deux parties ne satisfera point à son engagement.

Dans ce cas, le contrat n'est point résolu de plein droit. La partie envers laquelle l'engagement n'a point été exécuté, a le choix ou de forcer l'autre à l'exécution de la convention lorsqu'elle est possible ou d'en demander la résolution avec dommages et intérêts.

La résolution doit être demandée en justice, et il peut être accordé au défendeur un délai selon les circonstances ».

⁷³ Prévoyant que le juge peut octroyer un délai « selon les circonstances », sans autre précision.

D. L'aménagement d'un délai avant l'expulsion⁷⁴

§1. Principe : un délai d'un mois

1. La règle

63. En vertu de la loi d'humanisation des expulsions du 30 novembre 1998⁷⁵, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1999, au cas où le juge décide de faire droit à la demande d'expulsion, il est tenu de fixer un délai minimum au cours duquel l'expulsion ne pourra être exécutée.

Cette législation « s'applique [à] l'expulsion d'une personne physique qui a conclu un bail à loyer visé à la section II ou à la section IIbis du livre III, titre VIII, chapitre II du Code civil [entendez : la section dédiée aux baux de résidence principale⁷⁶] portant sur un bien qui, selon l'acte introductif d'instance, sert de domicile au preneur ou, à défaut de domicile, de résidence »⁷⁷. Il est néanmoins admis que le prescrit ne trouve *pas* à s'appliquer lorsque le jugement ne porte que sur la résolution du contrat de bail⁷⁸ et n'exige pas, en sus, le déguerpissement du locataire.

⁷⁴ Art. 1344^{quater} du Code judiciaire.

⁷⁵ Loi modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution des jugements d'expulsion, *M.B.*, 1^{er} janvier 1999. Sur cette législation, qui a introduit au sein du Code judiciaire les art. 1344^{ter} et suivants, voy. notamment V. TOLLENAERE, « La prescription et la procédure en matière de bail », *Le droit commun du bail*, sous la direction de G. Benoît *et al.*, Bruxelles, La Chartre, 2006, p. 656 et s. ; H. BOULARBAH et V. PIRE, « Les aspects procéduraux », *Le bail de résidence principale*, sous la direction de G. Benoît *et al.*, Bruxelles, La Chartre, 2006, p. 488 et s. ; B. LOUVEAUX, « La loi relative à l'expulsion du locataire », *Act. jur. baux*, 1999/1, p. 9 ; L. THOLOMÉ, « Vers une réforme de la loi sur l'humanisation des expulsions : un emplâtre sur une jambe de bois ? », *Échos log.*, 2001, p. 94 et s. ; O. MORENO, « La loi sur l'humanisation des expulsions. État du droit et de son évolution », *Journ. proc.*, n° 431, février 2002, p. 14 et s. ; N. BERNARD, « Expulsions de logement, dignité humaine et article 23 de la Constitution », *D.Q.M.*, n° 34, 2003, p. 38 et s. ainsi que L. THOLOMÉ, « Faut-il humaniser la procédure d'expulsion ? », *Échos log.*, 1998, p. 149.

⁷⁶ Voy., en cas d'occupation d'un bien sans titre ni droit, J.P. Bruges, 28 mai 1999, *T. app.*, 2001, n°2, p. 22.

⁷⁷ Art. 1344^{quater} et 1344^{ter}, §1^{er}, du Code judiciaire.

⁷⁸ V. TOLLENAERE, *op. cit.*, p. 657.

64. Ce délai minimum, quoi qu'il en soit, est d'un mois suivant la signification du jugement⁷⁹. Comme nous le verrons ci-dessous, cette règle⁸⁰ connaît néanmoins trois exceptions.

Mais, *a contrario*, « à défaut d'autres précisions telles que prévues par l'article 1344^{quater} du Code judiciaire », observe le tribunal civil de Liège, « il faut considérer que ce délai d'un mois est applicable »⁸¹. Et, embrasse la doctrine, « si aucune des parties en cause ne formule de demande particulière à cet égard, c'est le délai d'un mois qui sera appliqué »⁸².

65. Dans la mesure où les textes ne l'ont pas expressément exclu, il doit être considéré que cette durée d'un mois s'applique même au cas où le juge a assorti sa décision de l'exécution provisoire⁸³, autorisant par là la partie triomphante à recourir temporairement, et à ses risques et périls, à l'exécution forcée de son jugement malgré l'existence d'un recours pendant, le cas échéant, à son encontre. Le délai d'un mois n'est donc en rien affecté par le caractère exécutoire par provision conféré à une décision de justice. Même revêtue d'un tel pouvoir, le jugement ou l'arrêt en question est tenu de composer avec cette législation. « Si le jugement est exécutoire par provision », renseignent à juste titre les travaux préparatoires de la loi du 30 novembre 1998, « ce sera une exécution provisoire retardée parce qu'il y aura un délai d'un mois pendant lequel on ne pourra pas exécuter [...] »⁸⁴.

Cette précision est d'importance dès lors que « généralement, le jugement est exécutoire par provision », soutient l'huissier de justice Quentin Debray⁸⁵. Ce qui, au passage, conduit l'avocate Isabelle de Viron à formuler cette observation et émettre cette suggestion : « quant un bailleur revendique la fin du contrat de bail et l'expulsion du locataire, je constate que l'on oublie

⁷⁹ Cette durée n'est pas sans rappeler les délais d'introduction des recours ordinaires courant à l'égard de la décision rendue. C'est en effet endéans ce même délai que tant l'opposition (en cas de jugement par défaut) que l'appel (en cas de jugement contradictoire) doivent être introduits, sous peine d'être jugés irrecevables parce que tardifs.

⁸⁰ Voy., pour une illustration jurisprudentielle, Civ. Huy, 1^{er} mars 2000, *J.J.P.*, 2001, p. 55 : « L'expulsion ne pourra intervenir qu'un mois après la signification du jugement [...] ».

⁸¹ Civ. Liège (réf.), 14 décembre 2000, *J.L.M.B.*, 2001, p. 162.

⁸² V. TOLLENAERE, *op. cit.*, p. 661.

⁸³ Art. 1398 du Code judiciaire : « Sauf les exceptions prévues par la loi, le juge peut accorder l'exécution provisoire du jugement. Néanmoins l'exécution du jugement n'a lieu qu'aux risques et périls de la partie qui la poursuit et sans préjudice des règles du cantonnement ».

⁸⁴ Projet de loi modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution des jugements d'expulsion, proposition de loi modifiant le Code judiciaire en vue d'introduire une procédure tendant à humaniser les expulsions, Rapport fait au nom de la Commission de la justice, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1997-1998, n°1157/8, p. 17, souligné par nous.

⁸⁵ Q. DEBRAY, *op. cit.*

trop s'opposer au caractère exécutoire du jugement à intervenir alors que cette demande doit être motivée. De plus en plus de juges en effet rejettent une demande d'exécution provisoire demandée sans motif et de manière stéréotypée. Les juges estiment en effet que l'exécution provisoire d'un jugement doit être exceptionnelle et doit s'expliquer par les circonstances du dossier. Il est donc important de préciser les raisons pour lesquelles il n'y a *pas* lieu d'ordonner l'exécution provisoire d'un jugement. Il faut amener le juge à mettre en balance les intérêts du bailleur et ceux du locataire (bénéficiaire d'un logement adéquat), de manière à pouvoir faire appel d'une décision sans être menacé à tout moment d'être expulsé »⁸⁶.

Signalons à ce propos, comme on le verra spécifiquement plus loin, qu'il est possible pour le juge d'appel de révoquer, dans certaines conditions⁸⁷, le caractère exécutoire d'une décision rendue en premier degré de juridiction⁸⁸.

2. Son statut

66. Cette règle, fixant en principe le délai d'expulsion à un mois, présente les traits d'une disposition d'ordre *impératif, tant en faveur du locataire que du bailleur*. Ce qui justifie de la labelliser comme tel (impératif plutôt que supplétif ou — en sens inverse — d'ordre public⁸⁹), c'est que le législateur a spécialement investi le juge d'une obligation de contrôle spécifique à cette question, dans des conditions précisément déterminées, et que, respectivement, place est laissée pour partie à la libre volonté des parties en leur permettant de renoncer à cette protection légale par un accord, comme nous le verrons.

⁸⁶ I. de VIRON, « De quels outils disposent l'avocat pour empêcher ou tempérer une expulsion d'un occupant de son logement ? », *Regards croisés sur les expulsions de logement* (actes du colloque organisé aux Facultés universitaires Saint-Louis le 15 janvier 2010 par l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles et le Syndicat des locataires), sous la direction de N. Bernard, 2010, à paraître.

⁸⁷ Au cas par exemple où le premier juge l'aurait octroyée alors que l'exécution par provision ne lui avait nullement été demandée par les parties (et qu'elle n'était pas applicable de plein droit), ou pas dans le respect des droits de la défense à tout le moins. Voy. Cass, 1^{er} juin 2006, RG CC030231N, *R.W.*, 2007-2008, p. 1282 : « Le fait que le juge d'appel ne peut en aucun cas interdire l'exécution d'un jugement ou y surseoir, n'empêche pas qu'il annule l'exécution provisoire autorisée par le premier juge lorsqu'elle n'a pas été demandée, lorsqu'elle n'est pas autorisée par la loi ou encore lorsque la décision a été prise en méconnaissance des droits de la défense » (traduction libre).

⁸⁸ Voy. par exemple Civ. Bruxelles, 1^{er} mars 2010, RG n°2010/1359/A, ainsi que Civ. Bruxelles (réf.), 26 juin 2009, RG n°09/5251/A.

⁸⁹ Cf. J.P. Louvain, 15 juillet 2003, *J.J.P.*, 2006, p. 239.

67. Mais qu'est-ce qu'une disposition impérative ? On distingue traditionnellement les dispositions supplétives, impératives et d'ordre public⁹⁰.

- Les dispositions légales *supplétives* sont celles qui ne s'appliqueront que si les parties n'ont pas décidé, comme elles peuvent le faire, d'y déroger contractuellement.
- Selon la définition consacrée de longue date par la Cour de cassation⁹¹, les dispositions légales *d'ordre public* sont celles qui « touchent aux intérêts essentiels de l'État ou de la collectivité ou qui fixe, dans le droit privé, les bases juridiques sur lesquelles repose l'ordre économique ou moral de notre société ». Ainsi, ce sont des dispositions qui pour objet de protéger, plus encore que le particulier directement concerné, l'intérêt général. Les conséquences techniques attachées à cette circonstance sont au nombre de deux : d'une part, les parties ne peuvent jamais valablement déroger contractuellement à ces règles ; d'autre part, la violation de celles-ci est sanctionnée par la nullité absolue, c'est-à-dire qui doit être soulevé d'office par le juge (alors même que les parties n'entendraient pas s'en prévaloir) ;
- Enfin, viennent les *dispositions impératives*, dont le but est de protéger des intérêts privés. On pourrait en quelque sorte les situer entre les dispositions supplétives et celles d'ordre public. En effet, s'il n'est pas possible d'y déroger valablement au moment de la conclusion du contrat, la jurisprudence admet que la partie protégée par cette disposition puisse valablement renoncer à cette protection pour autant qu'elle le fasse en temps utile⁹² et en connaissance de cause. Le corollaire de cette circonstance est que la violation de ces dispositions n'est pas frappée de nullité absolue mais plutôt, dans une intensité moindre, de nullité relative⁹³ : seules les personnes protégées par celles-ci peuvent s'en prévaloir (ou y renoncer) et il n'appartient donc pas au juge de soulever d'office un moyen de droit tiré de leur violation.

68. Ceci étant dit, une qualification (d'ordre public) pourrait éventuellement se concevoir à propos de la loi du 30 novembre 1998, ce qui aurait pour conséquence pratique d'obliger le magistrat à la soulever d'office lorsque, par exemple, le bailleur introduit une demande

⁹⁰ Voyez notamment sur le sujet, B. LOUVEAUX, *Le droit du bail de résidence principale*, Bruxelles, De Boeck, 1995, p. 403 à 407.

⁹¹ Cass, 9 décembre 1948, Pas, 1948, I, p. 699 ; Cass, 15 mars 1968, Pas, 1968, I, p. 885.

⁹² Cass., 28 janvier 2005, Pas, 2005, I, p. 236 ; Cass, 13 octobre 1997, Pas, 1997, I, p. 402 ; Cass 7 décembre 1992, Pas, 1992, I, p. 1231 ; Cass 27 avril 1978, Pas, 1978, I, p. 987.

⁹³ Cass, 15 novembre 2002, Arr. Cass., 2002, liv.11, p. 2485.

d'expulsion *immédiate*, à laquelle ne réagirait pas le preneur. C'est que l'enlèvement des biens de l'expulsé sur la voie publique répond lui-même à une préoccupation directement liée à l'ordre public, ce dont le législateur ne cherche nullement à se cacher, du reste⁹⁴. Si, jetés sur le carreau de la rue, les affaires personnelles et autres effets mobiliers du preneur sont déjà susceptibles de causer des troubles à l'ordre public, que dire alors de l'errance de l'évincé lui-même (« qui peut le plus peut le moins », en quelque sorte)⁹⁵. À preuve ou à témoin, la Cour européenne des droits de l'homme elle-même n'hésite pas à tracer un rapport direct entre les expulsions de logement (et les drames sociaux qui en découlent fatalement) et l'ordre public⁹⁶.

Plus généralement, de nombreuses autres lois en matière de logement sont pareillement coiffées du label d'ordre public, qu'il s'agisse des normes flamandes de qualité⁹⁷, des permis — wallon⁹⁸ ou bruxellois⁹⁹ — de location, des règlements de police sur les logements pour étudiants¹⁰⁰, ou même de certaines dispositions relatives au droit commun du bail (comme l'état des lieux¹⁰¹), ce qui contribue encore à forger le sceau d'ordre public indexant la loi du 30 novembre 1998.

Relevons enfin que, de l'aveu même de son auteur¹⁰², la loi du 30 novembre 1998 entend, à

⁹⁴ Projet de loi modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution des jugements d'expulsion, Rapport fait au nom de la Commission de la justice, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1997-1998, n°1-926/4, p. 26.

⁹⁵ Voy. pour de plus amples développements N. BERNARD, « Expulsions et relogement : le point sur les contraintes et les possibilités légales d'action », *Échos log.*, 2008, n° 3, p. 39 et s.

⁹⁶ « Procéder simultanément à toutes les expulsions aurait sans nul doute entraîné d'importantes tensions sociales et mis en danger l'ordre public » (Cour eur. D.H., arrêt *Scollo c. Italie* du 28 septembre 1995, §30). Voy. également Cour eur. D.H. [GC], arrêt *Immobiliare Saffi c. Italie* du 28 juillet 1999, § 48.

⁹⁷ J.P. Westerlo, 8 janvier 2007, *J.J.P.*, 2008, p. 144 ; J.P. Beveren, 28 juin 2005, *Huur*, 2005, p. 222 ; J.P. Zomergem, 24 décembre 2004, *Huur*, 2006, p. 35 ; Civ. Turnhout, 22 mai 2006, *J.J.P.*, 2007, p. 156 ; Civ. Turnhout, 31 janvier 2005, *Huur*, 2008, p. 197 ; J.P. Mol 17 septembre 2002, *J.J.P.*, 2004, p. 48, note M. DAMBRE ; J.P. Saint-Trond, 12 avril 2001, *Huur*, 2002, p. 139.

⁹⁸ J.P. Tournai, 4 septembre 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 513 ; J.P. Wavre, 29 mars 2001, *Échos log.*, 2001, p. 80 ; J.P. Tournai, 3 janvier 2001, *Échos log.*, 2001, p. 82 ; J.P. Grâce-Hollogne, 10 octobre 2000, *Échos log.*, 2001, p. 14.

⁹⁹ J.P. Bruxelles, 15 avril 2000, *Redrim.*, 2001, p. 118, note M. DAMBRE.

¹⁰⁰ J.P. Gand, 13 février 1998, *T.G.R.*, 1999, p. 159.

¹⁰¹ J.P. Saint-Nicolas, 9 janvier 1989, *R.W.*, 1989-90, p. 784, note A. VAN OEVELEN. Et, concernant la loi du 20 février 1991 relative aux baux de résidence principale, Paul-Alain Foriers déclare : « N'est-il pas enfin choquant que l'article 2 soit simplement impératif ? Est-il exact de dire qu'il ne protège que des intérêts privés ? L'ordre public n'est-il pas intéressé par le respect de la dignité humaine et par la sécurité et la salubrité des logements ? » (P.-A. FORIERS, « État du bien loué et bail à la rénovation, loyer et charges, garantie locative, cession et sous-location et transmission du bien loué », *La nouvelle réglementation des baux à loyer*, Bruxelles, Bruylant, 1991, p. 80).

¹⁰² Projet de loi modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution des jugements d'expulsion, proposition de loi modifiant le Code judiciaire en vue d'introduire une procédure tendant à humaniser les expulsions, Rapport fait au nom de la Commission de la justice,

travers la protection des droits du preneur, donner chair à l'article 23, al. 3, 3°, de la Constitution consacrant le droit à un logement décent¹⁰³.

§2. Exceptions

69. Comme dit ci-dessus, *trois exceptions* à ce délai d'un mois à dater de la signification du jugement ont été prévues.

1. L'abandon du bien

70. Le délai d'un mois devra être respecté « à moins que le bailleur ne prouve l'abandon du bien », dit le texte¹⁰⁴.

La logique de cette disposition vise le cas du bailleur ayant prouvé l'abandon du bien *avant le prononcé* du jugement principal, dès lors que c'est à ce stade que le juge devra fixer le délai d'expulsion.

71. Pour un cas d'application, voyez la décision rendue par le juge de paix de Namur, lequel a réduit le délai d'expulsion à deux jours dans une affaire où il est apparu que le locataire avait abandonné le bien loué qui était en très mauvais état¹⁰⁵.

Doc. parl., Ch. repr., sess. ord. 1997-1998, n°1157/8, p. 7. Voy. également : Projet de loi modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution des jugements d'expulsion, Rapport fait au nom de la Commission de la justice, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 1997-1998, n°1-926/4, p. 28, 29 et 36.

¹⁰³ Ainsi, dans un registre proche, « les normes de qualité reprises dans le Code flamand du logement sont d'ordre public [...] parce qu'elles déterminent les normes minimales d'un logement dans des circonstances conformes à la dignité humaine, à la sécurité et à la salubrité, et contribuent ainsi à la réalisation du droit constitutionnel à un logement convenable » (Civ. Turnhout, 31 janvier 2005, *Huur*, 2008, p. 197). Ces réglementations, en clair, « touchent à l'ordre public dès lors qu'elles contribuent à garantir le droit fondamental à un logement décent » (J.P. Zomergem, 24 décembre 2004, *Huur*, 2006, p. 35). Voy., sur la question générale du droit constitutionnel au logement, A. VANDEBURIE, « La mise en oeuvre du droit à un logement décent (art. 23 de la Constitution) : du boulevard de Waterloo à l'hôtel Tagawa, où sont les responsables ? », note sous J.P. Bruxelles, 14 novembre 2006 et J.P. Bruxelles, 22 décembre 2006, *R.G.D.C.*, 2008, p. 492 ainsi que N. BERNARD, « Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail », *Le bail de résidence principale*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 28 et s.

¹⁰⁴ Simple petite remarque légistique : il faut évidemment y lire à moins que le bailleur « prouve », et non pas « ne prouve » (sic). Si on peut évidemment comprendre que le délai ne doive pas être respecté quand le bien est déjà vide, il serait par contre quelque peu absurde de déduire que l'humanisation de l'expulsion n'aurait plus lieu d'être en raison du seul fait que le bailleur a prouvé que le bien était bel et bien occupé...

2. Les circonstances d'une gravité particulière

72. Le juge a la possibilité de déroger au délai d'un mois en le prolongeant ou le réduisant, à la demande du preneur ou du bailleur « qui justifie de circonstances d'une gravité particulière ». Il devra dans ce cas fixer le délai dans lequel l'expulsion ne peut pas être exécutée, dans les conditions qu'il détermine, « en tenant compte de l'intérêt des deux parties ». Ainsi, le juge¹⁰⁶ est-il de nouveau amené à procéder à la *balance des intérêts*¹⁰⁷.

Il est utile de noter que le magistrat ne fait pas systématiquement droit à la demande du preneur au cas, par exemple, où les circonstances d'une gravité particulière ne seraient pas suffisamment établies¹⁰⁸. Par ailleurs, ces circonstances peuvent aussi être avancées par le *bailleur*, non sans succès¹⁰⁹. Plus généralement, le défaut prolongé de paiement de loyer associé à une absence d'efforts du preneur en vue de résorber la dette pourrait-il, dans ce cadre, justifier la réduction du délai d'un mois ? La question, controversée, reste ouverte¹¹⁰.

73. Le texte énumère à titre exemplatif, parmi ces circonstances d'une gravité particulière, les possibilités de reloger le preneur dans des conditions suffisantes respectant l'unité, les ressources financières et les besoins de la famille, en particulier pendant l'hiver. Du côté du bailleur cette fois, il fut notamment insisté au cours des travaux préparatoires sur le fait qu'il ne fallait pas apprécier les intérêts d'un propriétaire d'un petit appartement qui ne jouit que d'une pension modeste de la même manière que ceux d'un bailleur qui est propriétaire d'un grand nombre d'appartements¹¹¹.

74. Cette disposition n'est pas sans présenter quelques similitudes avec le mécanisme de *prorogation du bail pour circonstances exceptionnelles*, tel que défini à l'article 11 de la loi sur

¹⁰⁵ J.P. Namur, 28 janvier 2000, *Échos log.*, n°3, juin 2000, p. 91.

¹⁰⁶ Pour une application jurisprudentielle, voy. notamment Civ. Huy, 29 mars 2000, *J.J.P.*, 2001, p. 64.

¹⁰⁷ Pour quelques cas d'application, voyez H. BOULARBAH et V. PIRE, *op. cit.*, p. 492.

¹⁰⁸ Civ. Huy, 1er mars 2000, *J.J.P.*, 2001, p. 55.

¹⁰⁹ J.P. Namur, 28 janvier 2000, *Échos log.*, 2000, p. 91, note L. THOLOMÉ; J.P. Beuraing, 14 décembre 1999, *Échos log.*, 2000, p. 92 et s.; J.P. Louvain, 28 octobre 2003, *J.J.P.*, 2007, p. 183.

¹¹⁰ *Pro* : J.P. Visé, 13 mars 2006, *Échos log.*, 2006, n°2, p. 26, note L. THOLOMÉ. *Contra* : J.P. Bruxelles, 6 octobre 1999, *Act. jur. baux*, 2000, p. 45 (le jugement a cependant été rendu par défaut).

¹¹¹ *Doc. Parl.*, Sén., Session 1997/1998, 1-926/4, p. 41.

le bail de résidence principale et exposé ci-dessus, lequel permet au preneur qui justifie de circonstances exceptionnelles de demander une prorogation, par lettre recommandée, au plus tard un mois avant l'expiration du bail, que ce dernier arrive à échéance ou prenne fin par l'effet d'un congé. À défaut d'accord entre les parties, le juge pourra, comme déjà dit, accorder le cas échéant une prorogation « en tenant compte de l'intérêt des deux parties », cette fois encore et, de citer à titre exemplatif le « grand âge éventuel d'une des parties ».

Si le texte relatif au délai d'expulsion a finalement retenu le critère de « circonstances d'une gravité particulière », le projet de loi optait au départ pour celui des « circonstances exceptionnelles ». Au cours des travaux préparatoires, le Ministre de la Justice exposa à cet égard que lesdites circonstances exceptionnelles « *seront appréciées par le juge en tenant compte des intérêts des deux parties. Ceci implique une approche individuelle dans le cadre de laquelle le juge tiendra compte, d'une part, des antécédents et des efforts réalisés entre-temps par les parties, de la prévisibilité des circonstances invoquées, de la situation locale et d'autre part, des motifs de la demande principale, de la situation des familles des parties concernées, de leurs attentes et de leurs prévisions* »¹¹².

75. Ces « circonstances exceptionnelles » pour un texte et « circonstances d'une gravité particulière » pour l'autre, recouvrent-elles une même réalité ? Oui et non.

D'un côté, les éléments cités à titre exemplatif tels que la possibilité de relogement, l'hiver, le grand âge d'une des parties sont à n'en point douter des critères interchangeables, susceptibles de rentrer en considération dans chacune de ces deux dispositions.

D'un autre côté, quand le juge est amené à statuer sur la question de l'expulsion, c'est que, par définition, il ne peut plus être question pour le locataire de bénéficier d'une prorogation pour circonstances exceptionnelles, pour trois types de raisons possibles :

- soit que le preneur n'a pas introduit cette demande dans les formes et délais requis ;
- soit qu'il en a déjà profité (ce qui peut se faire maximum deux fois) ;
- soit que le bail est dissous pour une autre cause que l'échéance du terme ou la résiliation anticipée. On songera alors en premier lieu au cas de la résolution en raison de manquements contractuels (comme le non paiement des loyers dus, par exemple).

¹¹² *Doc. Parl.*, Chambre, Session 1996-1997, 1157/1, p. 5.

76. Vu cette circonstance, il peut sembler logique et juste que le concept de circonstances d'« une gravité particulière » soit entendu dans un sens plus strict que celui de circonstances « exceptionnelles ». C'est du reste, d'une part, ce que semble suggérer le sens courant des termes finalement retenus, cette solution ayant déjà été consacré par la jurisprudence, d'autre part¹¹³.

Il n'en demeure pas moins que, au final, ces deux dispositions font appel à des critères à ce point « ouverts » et subjectifs qu'elles sont en l'état vouées à faire l'objet d'une application variable selon les juges de paix appelés à statuer.

77. Clôtureons sur ce point en relevant cette décision du juge de paix de Louvain, intéressante parce qu'elle se penche sur la problématique particulière de la mésentente intervenue entre deux colocataires, plutôt que dans la relation locataire-bailleur. Il va décider que « en cas de pluralité de locataires, chacun a l'obligation de jouir de manière paisible des lieux loués. Cette jouissance réciproque peut être perturbée par une rupture dans la relation entre les locataires. Au moment de choisir entre l'un ou l'autre de ceux-ci, il faut que le droit de se maintenir dans les lieux de l'un respecte l'intégrité physique et psychique de l'autre. L'expulsion peut être autorisée sans avoir égard à l'article 1344quater du Code judiciaire, étant donné que le trublion est un homme seul, en bonne santé et dynamique, dont on peut attendre une capacité d'organisation et qui ne subira pas un préjudice irréparable en raison de l'expulsion »¹¹⁴.

3. L'accord des parties

78. Le délai d'un mois devra être respecté « (à moins) que les parties n'aient convenu d'un autre délai, cet accord devant être constaté dans le jugement ».

79. Comme dit ci-dessus, cette règle protectrice du délai d'un mois a incontestablement les attributs d'une disposition d'ordre *impératif, tant en faveur du locataire que du bailleur*, comme en atteste la deuxième exception ci-dessus, qui donne au juge la possibilité de réduire ou

¹¹³ Voy. notamment J.P. Bruxelles, 6 octobre 1999, *Act. Jur. Baux*, 2000, p. 45. Sur le sujet, O. MORENO, « La loi sur l'humanisation des expulsions » *D.Q.M.*, n° 34, 2003, p. 44.

¹¹⁴ J.P. Louvain, 15 juillet 2003, *J.J.P.*, 2006, liv. 5-6, p. 239.

prolonger le délai d'un mois en considérant les circonstances d'une gravité particulière invoquées tantôt par le preneur, tantôt par le bailleur.

Or, il est constant que la renonciation au bénéfice d'une disposition impérative ne peut se faire, pour être valable, qu'*en temps utile*¹¹⁵ et *en connaissance de cause*¹¹⁶.

Le juge se doit donc d'être particulièrement attentif à donner toute leur consistance à ces conditions, en vérifiant ainsi le caractère éclairé et non prématuré du consentement donné par les parties avant d'acter l'accord.

80. Voyez à ce sujet la décision du président du tribunal civil de Liège, qui a refusé de conférer force juridique à un accord passé entre le bailleur et le preneur en vue d'un départ anticipé du bien loué, sans attendre l'expiration du délai réglementaire d'un mois, au motif qu'il s'agit « de veiller à garantir le droit au logement du locataire, domaine essentiel s'il en est ». « Attendu que la disposition de l'article 1344*quater* est rédigée en termes très rigoureux et précis ; qu'elle veille à garantir le droit au logement du locataire et organise un contrôle judiciaire à toute mesure qui serait dérogoratoire à son principe ; qu'ainsi, cette disposition emploie les termes 'en tout état de cause' et exige que l'accord des parties soit constaté dans le jugement ; que ces modalités préviennent tout risque de pressions ; que ce contexte de protection n'est *pas* garanti en l'espèce; que le locataire a pu se sentir obligé de renoncer au droit que lui garantit l'article 1344*quater* suite aux insistances de l'huissier instrumentant ; qu'il n'y a, dès lors, pas lieu de tenir compte de cet accord mais d'appliquer le délai tel que prescrit par l'article 1344*quater* »¹¹⁷.

81. En tout état de cause, l'huissier de justice bruxellois Quentin Debray estime à 10 % seulement les décisions de justice qui se départissent de ce délai d'un mois¹¹⁸. « En degré d'appel, nous avons aussi la possibilité d'allonger le délai dans lequel il sera procédé à l'expulsion si on nous le demande et qu'on justifie des circonstances exceptionnelles qui sont

¹¹⁵ Cass., 28 janvier 2005, Pas, 2005, I, p. 236 ; Cass, 13 octobre 1997, Pas, 1997, I, p. 402 ; Cass 7 décembre 1992, Pas, 1992, I, p. 1231 ; Cass 27 avril 1978, Pas, 1978, I, p. 987.

¹¹⁶ Sur cette dernière condition, voyez par exemple F. DE PATOUL, *La portée de des sanctions de la loi sur le crédit à la consommation*, J.J.P., 2006, p. 46.

¹¹⁷ Civ. Liège (réf), 14 décembre 2000, J.L.M.B., 2001, p. 162.

¹¹⁸ Q. DEBRAY, *op. cit.*

demandées, mais ça n'arrive pratiquement jamais », confirme Bertrand De Coninck, juge au tribunal de première instance¹¹⁹.

En sens inverse, l'avocate Isabelle de Viron est forcée de constater : « malgré les termes de l'article 1344*bis* du Code judiciaire, le juge s'écarte souvent du délai légal d'un mois entre la signification du jugement et l'expulsion du locataire alors que la loi ne permet la suppression de ce délai que dans des cas de gravité exceptionnelle. Conclure sur ce point oblige le magistrat à motiver expressément sur ce point »¹²⁰.

La vérité, comme souvent, se situe entre les deux probablement.

§3. Un délai incompressible de cinq jours

82. Relevons, par ailleurs que, quel que soit le délai d'expulsion fixé par le juge, l'huissier devra **toujours** aviser le preneur ou les occupants du bien de la date effective de l'expulsion en respectant un délai de cinq jours ouvrables¹²¹.

83. Toutefois, même ce délai (incompressible) de cinq jours ne semble pas toujours respecté par les juges¹²². Ce que confirme l'avocate Isabelle de Viron : « Bien souvent et malgré la législation sur l'humanisation des expulsions, les juges de paix ordonnent l'expulsion du locataire dans des délais extrêmement brefs à dater de la signification du jugement tels : expulsion immédiate, expulsion dans les 24 heures, 48 heures, ... »¹²³.

De son côté, l'huissier de justice Quentin Debray concède : « De toute façon, j'ai des délais de 5 jours à respecter, donc l'expulsion immédiate est en pratique inexécutable »¹²⁴.

84. Dans ce cadre, il y a lieu de saluer les décisions rendues récemment par le tribunal civil de Bruxelles — statuant en degré d'appel — des 26 juin 2009¹²⁵ et 27 octobre 2009¹²⁶. Dans la

¹¹⁹ B. DE CONINCK, *op. cit.*

¹²⁰ I. de VIRON, *op. cit.*

¹²¹ Art. 1344*quater*, al. 2, du Code judiciaire. Voy. Civ. Gand (réf.), 5 décembre 2000, *A.J.T.*, 2001-2002, p. 441.

¹²² Cf. notamment J.P. Visé, 13 mars 2006, *Échos log.*, 2006, n°2, p. 25, note L. THOLOMÉ.

¹²³ I. de VIRON, *op. cit.*

¹²⁴ Q. DEBRAY, *op. cit.*

¹²⁵ Civ. Bruxelles (réf.), 26 juin 2009, RG n°09/5251/A.

¹²⁶ Civ. Bruxelles, 1^{er} mars 2010, RG n°2010/1359/A.

première affaire, par exemple, la juridiction considère que le déguerpissement « immédiat » — ordonné par le juge de paix — « a surpris les locataires dans leurs plus légitimes attentes » ; elle a, par conséquent, révoqué le caractère exécutoire attachée à la première décision.

Fortuite ou délibérée, cette formulation fait en tout cas écho à une évolution sémantique touchant la notion de « biens » telle que consacrée — et protégée — par l'article premier du premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Ce concept, dont la Cour européenne des droits de l'homme tend à renforcer le caractère « autonome »¹²⁷, a connu en effet une extension notable de son contenu. Il s'étend, à l'instar du domicile¹²⁸, au-delà du simple droit de propriété¹²⁹ ; il peut aller jusqu'à couvrir des « intérêts patrimoniaux ». Ainsi, dans son arrêt *Öneryildiz*¹³⁰, la Cour reconnaît que l'intéressé n'était propriétaire ni de son habitation ni du terrain et qu'il ne pouvait, du reste, se targuer d'aucune créance certaine de se voir céder le terrain. La Cour, toutefois, est amenée à constater « une tolérance des autorités de l'État face aux actions des requérants », ce qui lui permet « de juger que les autorités ont *de facto* reconnu que l'intéressé et ses proches avaient un intérêt patrimonial tenant à leurs habitations et à leurs biens meubles »¹³¹. Il n'est pas interdit de penser à cet égard que le locataire, fût-il défaillant, dispose d'un pareil intérêt patrimonial à conserver le bénéfice de l'habitation jusqu'à ce qu'on statue sur son sort en appel, pourvu naturellement que la décision soit programmée dans des délais raisonnables.

¹²⁷ Cour eur. D.H. [GC], arrêt *Öneryildiz c. Turquie* du 30 novembre 2004, §124.

¹²⁸ Cour eur. D.H., arrêt *Blecic c. Croatie* du 29 juillet 2004 et Cour eur. D.H., arrêt *Velosa Barreto c. Portugal* du 21 novembre 1995.

¹²⁹ Cour eur. D.H. [GC], arrêt *Broniowski c. Pologne* du 22 juin 2004, §129.

¹³⁰ Le requérant, dans cette affaire, avait vu son habitation — construite illégalement sur une décharge — soufflée par une explosion causée par la négligence des autorités.

¹³¹ Cour eur. D.H. [GC], arrêt *Öneryildiz c. Turquie* du 30 novembre 2004, § 126 et 127. Voy. sur ce thème Fr. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, « Le droit au logement dans la Convention européenne des droits de l'homme. Bilan et perspectives », *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de N. Bernard et Ch. Mertens, Ministère de la Région wallonne, Namur, collection Études et documents, 2005, p. 318 et s., ainsi que N. BERNARD, « Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel. Le droit au logement et la Cour européenne des droits de l'homme », *op. cit.*

§4. Le Protocole-cadre entre le SPF Intérieur et la Chambre national des huissiers de justice

85. Pointons encore, pour clore sur le sujet, l'annexe 2 à la circulaire du 1^{er} décembre 2006¹³² contenant un Protocole-cadre entre le SPF Intérieur et la Chambre national des huissiers de justice. Celui-ci précise notamment, quant aux expulsions, que « l'huissier de justice a, pour sa part, l'obligation d'avertir le plus tôt possible et au moins 10 jours ouvrables à l'avance, le service de police concerné, en la personne du chef de zone ou de son délégué, ainsi que le service communal compétent avec l'obligation pour ces deux derniers d'adresser leur réponse à l'huissier de justice instrumentant dans les cinq jours ouvrables de la réception de la demande ».

86. Le Président de la Chambre Nationale des Huissiers de Justice nous signale à cet égard le 6 novembre 2009 que : « En tout état de cause, l'adoption de ces règles, toujours de rigueur aujourd'hui, a sensiblement amélioré la collaboration entre les services de police et les huissiers de justice, contribuant ainsi à une meilleure entente sur le terrain. [...] Ce protocole constitue donc un outil précieux dans le contexte actuel ».

87. Tout en reconnaissant son utilité, l'huissier de justice Quentin Debray dénie audit protocole un quelconque caractère contraignant. « Il y a ce fameux délai de 10 jours qui est prévu, donc nous devons, en tant qu'huissiers de justice, prendre contact avec la police et faire en sorte qu'un délai de 10 jours soit laissé à la police pour pouvoir s'organiser, pour pouvoir mettre des panneaux à l'extérieur, etc., gérer les contraintes de personnel, et ainsi de suite. Toutefois, c'est non-contraignant en ce sens que nous sommes d'accord de l'appliquer mais, dans certains cas, en fonction des polices locales, ce délai peut être rallongé ou raccourci [...] Ceci étant dit, ce délai de 10 jours peut éventuellement poser un problème lors d'expulsions immédiates, si ce n'est que de toute façon j'ai des délais de 5 jours à respecter »¹³³.

¹³² M.B., 29 décembre 2006.

¹³³ Q. DEBRAY, *op. cit.*

E. La conservation des meubles à la commune

88. Le bailleur dispose d'un privilège (soit « un droit que la qualité de la créance donne à un créancier d'être préféré aux autres créanciers ¹³⁴ ») sur les meubles meublants du locataire. Or, quand un jugement d'expulsion est prononcé, il s'accompagnera bien souvent d'une condamnation du locataire à payer certaines sommes à son bailleur (arriérés, indemnités pour dégâts locatifs, etc...). Et, dans l'optique de la récupération de ces sommes, la loi a octroyé au bailleur outre le bénéfice de la garantie locative¹³⁵, un privilège spécial sur « tout ce qui garnit la maison louée» pour la récupération des « loyers » et « réparations locatives »¹³⁶.

Ainsi l'expulsion est-elle susceptible a priori de s'accompagner souvent d'une saisie mobilière, suivie de vente des meubles.

89. La loi a néanmoins prévu qu'une telle saisie ne pourra pas être pratiquée sur certains biens réputés « insaisissables par nature », soit¹³⁷ :

- 1° le coucher nécessaire du saisi et de sa famille, les vêtements et le linge indispensable à leur propre usage, ainsi que les meubles nécessaires pour les ranger, une machine à laver le linge et un fer à repasser, les appareils nécessaires au chauffage du logement familial, les tables et chaises permettant à la famille de prendre les repas en commun ainsi que la vaisselle et les ustensiles de ménage indispensables à la famille, un meuble pour ranger la vaisselle et les ustensiles de ménage, un appareil pour la préparation des repas chauds, un appareil pour la conservation des aliments, un appareil d'éclairage par chambre habitée, les objets nécessaires aux membres handicapés de la famille, les objets affectés à l'usage des enfants à charge qui habitent sous le même toit, les animaux de compagnie, les objets et produits nécessaires aux soins corporels et à l'entretien des locaux, les outils nécessaires à l'entretien du jardin, le tout à l'exclusion des meubles et objets de luxe ;
- 2° les livres et autres objets nécessaires à la poursuite des études ou à la formation professionnelle du saisi ou des enfants à charge qui habitent sous le même toit ;

¹³⁴ Art. 12 de la loi hypothécaire du 16 décembre 1851.

¹³⁵ Telle que définie à l'art. 10 de la loi sur le bail de résidence principale.

¹³⁶ Art. 20, 1° de la loi hypothécaire du 16 décembre 1851.

¹³⁷ Art. 1408 du Code judiciaire.

- 3° si ce n'est pour le paiement de leur prix, les biens indispensables à la profession du saisi, jusqu'à la valeur de (2.500 EUR) au moment de la saisie, et au choix du saisi ;
- 4° les objets servant à l'exercice du culte ;
- 5° les aliments et combustibles nécessaires au saisi et à sa famille pendant un mois ;
- 6° une vache, ou douze brebis ou chèvres au choix du saisi, ainsi qu'un porc et vingt-quatre animaux de basse-cour, avec la paille, le fourrage et le grain nécessaires pour la litière et la nourriture desdits animaux pendant un mois.

90. Une procédure spécifique a été prévue en cas de difficultés concernant la détermination du caractère saisissable de ces biens.

- Le saisi doit formuler ses « observations » (c'est-à-dire ses contestations) auprès de l'huissier, à peine de déchéance, soit au moment de la saisie, soit dans les cinq jours de la signification du premier acte de saisie. L'huissier doit acter ces observations dans le procès-verbal de saisie ;
- Une copie du procès-verbal de saisie doit être déposée au greffe du juge des saisies près le tribunal de première instance par l'huissier de justice ou par la partie la plus diligente ;
- Dans les quinze jours qui suivent la remise de la copie dudit procès-verbal ou, s'il échet, de la signification de la saisie au débiteur, le juge des saisies fixe jour et heure pour l'examen et le règlement des difficultés. Le greffe doit alors convoquer le créancier et le débiteur et avertir l'huissier ;
- La demande est suspensive de la poursuite mais les biens demeurent frappés de saisie jusqu'à ce qu'il ait été statué ;
- Le juge des saisies statue toutes affaires cessantes, tant en présence qu'en l'absence des parties; son ordonnance n'est susceptible ni d'opposition ni d'appel; la procédure peut être reprise immédiatement.

91. Ainsi, par l'effet de cette disposition notamment¹³⁸, tout ou partie des biens présents dans le logement pourront ne pas avoir été saisis par le bailleur au moment de l'expulsion. Le

¹³⁸ Cela peut être aussi par exemple parce que les biens saisissables présents ont une trop faible valeur que pour justifier la réalisation d'une saisie mobilière.

Code judiciaire a prévu¹³⁹, pour ce type de cas, que si les meubles se trouvent encore dans l'habitation à ce moment, ils seront susceptibles (y compris les biens insaisissables) d'être mis sur la voie publique, aux frais de l'occupant¹⁴⁰, et, s'ils encombrent la voie publique et que le propriétaire des biens les y laisse, ils seront, également à ses frais, enlevés et conservés pendant six mois par l'administration communale.

C'est donc une procédure en deux temps que la loi a prévu : d'abord, les biens évacués sont laissés sur la voie publique et, ensuite, si son propriétaire les y laisse, ils doivent être emmenés au dépôt communal. La Cour de cassation a néanmoins admis que l'huissier pourrait convenir avec la commune de faire transporter directement les biens en un lieu désigné par la celle-ci, lorsqu'il est certain que le propriétaire abandonnera ces biens et que l'encombrement ou l'atteinte à l'environnement en résultant serait contraire à la bonne administration de la commune¹⁴¹.

92. L'huissier est tenu, lors de la signification du jugement ordonnant l'expulsion (soit, on l'a vu, en règle, un mois avant qu'il y soit effectivement procédé) d'avertir la personne en passe d'être expulsée du sort ainsi susceptible d'être réservé à ses meubles. Il doit par ailleurs mentionner dans l'exploit de signification que cette communication a été effectuée¹⁴². Ces différentes dispositions, semblent au premier regard, être applicables uniquement aux expulsions de logements pour lesquels il y avait bail de résidence principale ou bail commercial et pour autant que le preneur y eut son domicile ou, à défaut de domicile, sa résidence¹⁴³. En effet, l'article 1344, *quinquies*, du Code judiciaire prévoit que cette procédure est applicable uniquement « lors de la signification d'un jugement ordonnant une expulsion, visée à l'article 1344, *ter*, §1^{er}, [...] ».

93. À y regarder de plus près, cependant, cette conclusion n'est pas correcte. C'est qu'il y a effectivement lieu de composer avec la loi, du 30 décembre 1975, concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution de jugements d'expulsion. Relevons de cette dernière les points importants suivants :

¹³⁹ Depuis la loi d'humanisation des expulsions du 30 novembre 1998.

¹⁴⁰ « Ou de ses ayant-droits » dit l'art. 1344, *quinquies*, du Code judiciaire.

¹⁴¹ Cass, 23 octobre 2003, Arr. Cass., 2003, liv. 10, p. 1957.

¹⁴² Art. 1344, *quinquies*, du Code judiciaire.

¹⁴³ Art. 1344, *quinquies*, du Code judiciaire : « Lors de la signification d'un jugement ordonnant une expulsion, visée à l'article 1344, *ter*, §1^{er}, [...] ».

- les communes doivent conserver les biens mis sur la voie publique en exécution de (tous les !) jugements d'expulsion (donc, y compris ceux concernant des baux de droit commun¹⁴⁴), s'ils ont dû être enlevés pour mettre fin à l'encombrement de ladite voie publique¹⁴⁵ ;
- c'est conformément aux règles du dépôt nécessaire¹⁴⁶ que les communes sont responsables de la conservation des biens concernés ;
- s'il s'agit de biens susceptibles d'une détérioration rapide ou préjudiciables à l'hygiène, à la santé ou à la sécurité publique, le bourgmestre peut en disposer immédiatement. Une vente sera organisée s'il échet¹⁴⁷ ;
- les administrations communales doivent tenir un registre des biens conservés, lequel peut être consulté par « tout intéressé », le propriétaire des biens enlevés pouvant en obtenir gratuitement un extrait sur simple demande¹⁴⁸ ;
- les biens non réclamés à l'expiration du délai de six mois deviennent propriété de la commune, les communes devant inviter l'intéressé, au moins un mois avant l'expiration du délai de six mois, par lettre remise à personne ou notifiée au dernier domicile connu, à venir retirer ses biens (ou le produit de la vente exposée ci-dessus)¹⁴⁹ ;
- même les biens insaisissables sont susceptibles d'être enlevés et conservés par la commune. Par ailleurs, celle-ci peut mettre à charge du propriétaire des biens les frais d'enlèvement et de conservation¹⁵⁰. Et, tant que ceux-ci ne sont pas payés, elle peut exercer un droit de rétention, à savoir qu'elle peut refuser de restituer les meubles tant que la facture n'a pas été payée. Elle ne peut cependant exercer un tel droit de rétention sur les biens insaisissables par nature, tel que définis à l'article 1408, § 1^{er}, du Code judiciaire¹⁵¹.

¹⁴⁴ On entend par bail de droit commun le bail d'un bien qui n'est pas réglementé par les dispositions spécifiques au bail de résidence principale, au bail commercial ou au bail à ferme. On songera notamment, en premier lieu, dans le cadre du présent exposé, aux baux de résidence secondaire.

¹⁴⁵ Art. 2, al. 2 de la loi du 30 décembre 1975.

¹⁴⁶ Lesquelles sont exposées aux art. 1949 à 1954, *quater*, du Code civil.

¹⁴⁷ Art. 4, al. 2 de la loi du 30 décembre 1975.

¹⁴⁸ Art. 2, alinéa 4 de la loi du 30 décembre 1975.

¹⁴⁹ Art. 3 de la loi du 30 décembre 1975. Pour un cas d'application, voyez Cass, 23 octobre 2003, Arr. Cass., 2003, liv. 10, p. 1957.

¹⁵⁰ Pour un cas d'application, voyez plus bas le règlement de la commune d'Uccle fixant notamment la hauteur de la redevance (soit la somme d'argent en contrepartie du service octroyé) susceptible d'être réclamée.

¹⁵¹ Art. 5 de la loi du 30 décembre 1975.

94. Découle de ce qui précède que la seule spécificité des règles contenues dans le Code judiciaire (par rapport à celles de la loi du 30 décembre 1975) est l'obligation d'information préalable à l'expulsion qui pèse sur l'huissier de justice. Peut-être devrait-on étendre cette obligation à toutes les significations de jugement d'expulsion...

95. À titre d'illustration, il peut être utile, afin de donner chair à notre propos, de reproduire ici un règlement communal traitant cette question de la conservation des meubles ; le choix s'est porté sur celui qui a été pris par Uccle, particulièrement détaillé. Entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002 (et abrogeant le précédent texte adopté par le conseil communal du 26 septembre 1996), le présent règlement traite des « redevances pour l'enlèvement et la garde au dépôt communal, des biens provenant d'expulsions ».

Commune d'Uccle

Redevances pour l'enlèvement et la garde au dépôt communal, des biens provenant d'expulsions

Règlement

Article 1 : La commune d'Uccle conserve durant six mois les biens mis sur la voie publique en exécution de jugements d'expulsion et que, leur propriétaire les y ayant laissés, elle a dû enlever pour mettre fin à l'encombrement de la voie publique.

Article 2 : Le service de l'Action sociale tient un registre de ces biens, lequel peut être consulté par tout intéressé.

Article 3 : La commune d'Uccle décline toute responsabilité quant aux détériorations survenant à ce mobilier en cours de transport et de manipulations.

Article 4 : Les frais d'enlèvement et de transport sont fixés forfaitairement à € 25,00. Les frais de garde à € 0,5 par jour et par mètre cube ou fraction de mètre. Les frais d'administration à € 11,00.

Article 5 : Les propriétaires doivent reprendre possession des objets mobiliers le plus rapidement possible après avoir acquitté les frais. Les personnes aidées par le C.P.A.S. seront

dispensées du paiement.

Article 6 : L'article 4 ne sera appliqué qu'en cas de demande de restitution des biens entreposés.

Article 7 : Si les propriétaires du mobilier ne le reprennent pas spontanément, une sommation leur est faite par lettre qui leur sera remise personnellement ou par lettre recommandée adressée à leur dernière résidence et/ou dernier domicile renseigné par le rapport de police, leur enjoignant de récupérer leurs biens dans le délai des six mois. Une nouvelle lettre recommandée portant mise en demeure leur est adressée si, passé ce délai, ils n'ont pas obtempéré à la première sommation.

Article 8 : Après la mise en demeure et à l'expiration du délai fixé à l'article 1, ces objets deviennent propriété de la commune. Si l'expulsé se trouve en infraction avec la loi sur le domicile et qu'il n'est pas possible de ce fait, de recueillir sa nouvelle adresse, les biens deviennent également propriété de la commune.

Article 9 : Le Bourgmestre peut, sans attendre l'expiration des délais, disposer des biens susceptibles d'une détérioration rapide ou préjudiciable à l'hygiène, à la santé ou à la sécurité publique. En cas de vente de ceux-ci, le produit est tenu à la disposition du propriétaire ou de ses ayants droit jusqu'à l'expiration du délai fixé à l'article premier, après quoi il devient propriété de la commune. La destination donnée aux biens en cause est mentionnée au registre prévu à l'article 2. A défaut de règlement à l'amiable, le contentieux en cette matière sera poursuivi par la voie judiciaire.

F. L'avertissement du C.P.A.S.

§1. Principe général

96. Le législateur a prévu que le C.P.A.S. doit, en principe, être informé tantôt de l'introduction d'une *demande d'expulsion*, tantôt du *jugement* la prononçant, afin, apparemment, de s'assurer que les locataires concernés puissent bénéficier d'un soutien des structures d'aide sociale appropriées.

1. Les expulsions relatives à des baux portant sur un bien qui sert soit de domicile au preneur, soit de résidence

97. Pour les baux¹⁵² portant sur un bien qui, selon ledit acte, sert de *domicile* au preneur ou, à défaut de domicile, de *résidence*, c'est de l'acte introduisant la demande d'expulsion que le C.P.A.S. devra être averti¹⁵³.

Ces deux notions sont définies plus précisément ailleurs dans le Code judiciaire¹⁵⁴, le « domicile » devant être compris comme « le lieu où la personne est inscrite à titre principal sur les registres de la population » tandis que la « résidence » est « tout autre établissement tel le lieu où la personne a un bureau ou exploite un commerce ou une industrie ».

98. Cette référence à ces deux notions (« domicile » et « résidence ») ne s'articule guère harmonieusement avec la loi du 21 février 1991 relative au bail de «*résidence principale*», concept qui n'a volontairement pas été défini et qui peut ne pas correspondre ni au domicile, ni à la résidence.

- D'une part, il serait regrettable de considérer la protection inapplicable à la résidence principale du preneur au seul motif que celui-ci reste, administrativement, domicilié ailleurs¹⁵⁵. Nous pensons à cet égard, comme d'autres, que « compte tenu de la volonté du législateur, qui est de protéger tous les preneurs ayant établi leur résidence principale dans les lieux, il y a lieu de considérer que dès que le preneur a en fait installé sa résidence principale dans les lieux, il doit bénéficier de la protection instaurée par les articles 1344 *ter* à 1344 *quinquies* du Code judiciaire »¹⁵⁶. (Nous pouvons néanmoins constater, ce qui atténue quelque peu la critique, que le C.P.A.S. devra quand même, au minimum, dans ce cas, être prévenu au stade de la signification du jugement d'expulsion, par application de l'article 1344*sexies* du Code judiciaire).

¹⁵² Visés à la section II, ou à la section II bis du livre III, titre VIII, chapitre II du Code civil. Ce sont donc tant les baux de résidence principale que les baux commerciaux qui ont été retenus.

¹⁵³ Art. 1344, *ter*, § 1^{er}, du Code judiciaire.

¹⁵⁴ En son art. 36.

¹⁵⁵ Même si cela sera sans doute la conséquence d'une négligence de sa part.

¹⁵⁶ H. BOULARBAH et V. PIRE, *op. cit.*, p. 483 et 484 ; D. PIRE, « l'humanisation des expulsions », *J.J.P.*, 1999, p. 11.

- D'autre part, en sens inverse, on peut douter de la pertinence de l'obligation d'avertir le C.P.A.S. en cas d'expulsion de la résidence, au sens exposé ci-dessus, à savoir « tout autre établissement tel le lieu où la personne a un bureau ou exploite un commerce ou une industrie » : plutôt rares seront les cas d'expulsions de bureaux ou de commerces qui justifieraient en soi l'intervention dudit C.P.A.S...

2. Les autres expulsions

99. Pour toutes les autres expulsions prononcées par jugement (on songera d'abord aux expulsions dans le cadre d'un bail de droit commun — résidence secondaire, kot d'étudiant, ... — mais une interprétation littérale de la loi permet d'y donner un champ d'application plus large encore, en y englobant par exemple les expulsions de logements occupés sans titre, ni droit)¹⁵⁷, c'est de la *signification* dudit jugement ordonnant l'expulsion que le C.P.A.S. devra être averti, et non plus de l'introduction de la demande, comme le prévoit l'article 1344*sexies* du Code judiciaire.

100. On remarquera également qu'une autre interprétation littérale du texte, qui vise de façon générale « la personne », amène à conclure que cet avertissement devrait aussi être envoyé alors même que ce serait une personne morale (association, société, etc...) qui ferait l'objet d'un jugement d'expulsion. Au vu de la mission légale des C.P.A.S., cette conclusion semble cependant, là aussi, bien peu appropriée...

§2. Sur qui pèse l'obligation d'informer, et quand l'information doit-elle être transmise ?

101. Comme mis en avant au point précédent, l'avertissement concernera tantôt l'introduction de la demande d'expulsion, tantôt la signification du jugement la prononçant. De cette différence en découlent deux autres : d'une part, celle relative à la personne chargée d'avertir le C.P.A.S., d'autre part celle relative au moment précis auquel cet avertissement devra être transmis.

¹⁵⁷ Cette solution est cependant loin de faire l'unanimité en jurisprudence. Voy. par exemple, en sens inverse, J.P. Meise, 19 janvier 2006, *Huur*, 2006, liv. 2, p. 95 ; J.P. Bruges, 28 mai 1999, *T.app.*, 2001, n° 2, p. 22.

1. En ce qui concerne le jugement

102. En ce qui concerne le jugement, une seule voie est possible. Une fois celui-ci prononcé, la partie qui a obtenu, en tout ou en partie, gain de cause, procédera en règle à sa signification par voie d'huissier.

L'objectif de cette démarche est triple : d'une part, c'est à partir de la signification que les délais pour introduire recours commenceront à courir¹⁵⁸ ; d'autre part, celle-ci est un préalable obligé aux voies d'exécution forcée (expulsion¹⁵⁹, saisies¹⁶⁰) ; enfin, plus accessoirement dans la problématique qui nous concerne, elle permet d'éviter la péremption des décisions rendues par défaut¹⁶¹.

Tenant compte de cette circonstance, c'est sur *l'huissier de justice* que le législateur a fait peser l'obligation d'avertir le C.P.A.S., *dans un délai de quatre jours à partir de la signification*¹⁶².

103. Notons qu'il n'est pas impossible que le locataire faisant l'objet d'un jugement d'expulsion *acquiesce*¹⁶³ à la décision rendue, afin par exemple d'éviter d'être redevable de frais de justice supplémentaires, à savoir les frais de signification. Celle-ci n'aura dès lors pas lieu. Il y a donc là un vide juridique, personne n'ayant alors l'obligation d'avertir le C.P.A.S. du déguerpissement du locataire, certes pas totalement forcé, mais pas totalement volontaire non plus (dès lors qu'il s'agira là de l'application de la décision du juge).

Prévoir que le greffe doive avertir le C.P.A.S. dès le prononcé du jugement aurait eu le mérite d'éviter cette circonstance... Mais nous n'émettons pas une telle recommandation, dès lors que, comme dit précédemment, il ne nous semble, plus fondamentalement, pas des plus

¹⁵⁸ Ainsi, notamment, sous peine d'être irrecevables parce que tardifs, tant l'opposition contre un jugement par défaut (art. 1048 du Code judiciaire) que l'appel contre un jugement contradictoire (art. 1051 du Code judiciaire) doivent être introduits dans le mois de leur signification.

¹⁵⁹ Art. 1344, *quater*, et 1344, *sexies*, du Code Judiciaire. Ces aspects seront développés plus amplement ci-dessous.

¹⁶⁰ Art. 1495 du Code Judiciaire : « Toute décision qui prononce une condamnation, ne peut être exécutée qu'après avoir été signifiée à la partie ».

¹⁶¹ Art. 806 du Code judiciaire : « Tout jugement par défaut doit être signifié dans l'année, sinon il est réputé non avenu ».

¹⁶² Art. 1344, *sexies*, du Code judiciaire.

¹⁶³ L'acquiescement est « la renonciation par une partie à l'exercice des voies de recours dont elle pourrait user ou qu'elle a déjà formées contre toutes ou certaines des dispositions de cette décision » (art. 1044 du Code judiciaire).

appropriés de transmettre cet avertissement pour des biens qui ne sont pas affectés à résidence principale¹⁶⁴ : les C.P.A.S. ont déjà une telle charge de travail qu'il ne nous semble pas opportun de générer un flux d'informations vers eux relatif à des situations qui, en tout état de cause, ne justifient pas à nos yeux leur intervention.

2. En ce qui concerne la demande

104. En amont, pour ce qui est de la demande cette fois, la situation est plus complexe : cinq voies sont possibles pour introduire une demande tendant à obtenir l'expulsion d'un (ménage de) locataire(s) : la citation, la requête contradictoire¹⁶⁵, la comparution volontaire, les conclusions et, finalement, peut-être, la requête unilatérale en référé (pour absolue nécessité)¹⁶⁶.

- L'introduction par voie de citation implique que le demandeur fasse appel aux services d'un huissier afin que ce dernier, notamment, signifie au défendeur (par remise d'un exemplaire de la citation) qu'il est attiré en justice.

« Je vais chez les gens, je me présente, j'essaie de rencontrer le locataire et je lui explique quels sont les tenants et aboutissants », décrit l'huissier de justice Quentin Debray, au moment de la citation à comparaître qu'il adresse au preneur (une autre de ses missions, moins connue). « Donc je l'invite à venir se défendre devant le juge, à venir expliquer au juge pourquoi est-ce qu'il est en défaut de paiement, quelles sont ses difficultés et quels sont les arguments qu'il peut mettre en avant pour faire en sorte que la mesure du juge sera plus clémente »¹⁶⁷.

- Quand l'affaire est introduite par requête contradictoire, c'est le greffe du tribunal saisi qui sera chargé de convoquer le défendeur.

¹⁶⁴ Alors que, rappelons-le, pour les biens affectés à résidence principale, la plupart du temps (le Code judiciaire visant les biens qui servent de domicile ou à défaut de résidence...), l'avertissement aura dû être donné dès l'introduction de la demande.

¹⁶⁵ Art. 1344, *bis*, du Code judiciaire : « Sous réserve des dispositions relatives aux baux à ferme, toute demande en matière de louage de choses peut être introduite par une requête écrite déposée au greffe de la justice de paix. [...] ».

¹⁶⁶ Cela pose question, en tous cas, s'agissant de baux portant sur la résidence principale... Voyez ci-dessous.

¹⁶⁷ Q. DEBRAY, *op. cit.*

Par rapport à la citation, la requête présente le grand avantage d'entraîner des coûts réduits dès lors que l'économie des frais d'huissier est ainsi faite¹⁶⁸.

- Quand il est question de comparution volontaire, c'est que toutes les parties en litige se présenteront spontanément et ensemble devant le juge. Pas besoin ici de convocation, donc. Ce mode introductif d'instance n'est cependant pas le plus fréquent, dès lors qu'il ne peut s'envisager que moyennant accord de toutes les parties à faire trancher leur litige par le juge et à s'accorder sur l'exposé des faits qui devra être contenu dans le procès-verbal de comparution volontaire.
- La demande d'expulsion est parfois admise en référé¹⁶⁹, le cas échéant introduit par requête unilatérale¹⁷⁰, en cas d'absolue nécessité. Le bailleur postule dans ce cas de la juridiction saisie qu'elle statue dans l'urgence, sans que le caractère contradictoire des débats soit assuré, le locataire n'étant pas appelé à la cause. Ce dernier ne pourra donc exposer ses moyens de défense que s'il exerce, dans un second temps, une voie de recours, la tierce opposition¹⁷¹.
- Enfin, une demande d'expulsion peut être introduite par voie de conclusions¹⁷². Cette demande est alors formulée en cours d'instance, après que la convocation initiale à comparaître en justice ait été signifiée et, plus encore, après que la première audience (« l'audience d'introduction ») ait eu lieu devant le juge¹⁷³. Le dépôt de conclusions n'implique pas en soi, systématiquement¹⁷⁴, convocation à comparaître. Il faudra en effet, dans certains cas, une demande de fixation¹⁷⁵ d'une nouvelle audience pour que le juge soit appelé à statuer sur les demandes contenues dans les conclusions.

105. La loi du 30 novembre 1998 a explicitement visé les trois premiers modes d'introduction cités en faisant peser l'obligation d'avertissement préalable au C.P.A.S. :

¹⁶⁸ La citation permettant quant à elle d'éviter les aléas de la notification postale et présentant la particularité de faire intervenir un huissier. Voyez notamment, sur cette question du choix entre requête et citation, C. trav. Liège, 13 juin 2008, R.G. 35.100/2007.

¹⁶⁹ Voyez l'art. 584 al. 3 du Code judiciaire.

¹⁷⁰ Art. 1025 à 1034 du Code judiciaire

¹⁷¹ Art. 1122 à 1131 du Code judiciaire.

¹⁷² Art. 741 à 748bis du Code judiciaire.

¹⁷³ Art. 741 du Code judiciaire : « Dans les causes qui ne sont pas retenues à l'audience d'introduction, les parties concluent selon les règles énoncées à la présente section ».

¹⁷⁴ C'est parfois le cas : voyez l'art. 747 du Code judiciaire.

¹⁷⁵ Art. 749 à 754, 803 et 804 du Code judiciaire.

- En cas de *citation*, sur l'huissier, dans les quatre jours suivant *la signification* de son exploit ;
- En cas de *requête contradictoire*, sur le greffe du tribunal saisi¹⁷⁶, quatre jours après *l'inscription de l'affaire au rôle général* ;
- En cas de *comparution volontaire*, sur le greffe du tribunal saisi¹⁷⁷, également quatre jours après *l'inscription de l'affaire au rôle général* ;
- En ce qui concerne la demande introduite par *conclusions*, il y a controverse : pour certains, la loi n'y serait pas applicable, cette position prenant appui sur une interprétation littérale du texte¹⁷⁸ ainsi que sur les travaux préparatoires¹⁷⁹. Ils s'en émeuvent quelque peu et suggèrent de passer une telle attitude par le filtre de l'abus de droit¹⁸⁰. Pour d'autres¹⁸¹, la loi y serait bel et bien applicable et il appartiendrait alors au greffe du Juge saisi d'avertir le C.P.A.S...

106. Nous pensons pour notre part que la loi devrait dans ce dernier cas (demande introduite par conclusions) être bel et bien considérée applicable, et ce pour deux raisons.

- D'une part, essentiellement, la situation du locataire n'est pas moins digne d'intérêt pour la seule cause que la demande est introduite en cours d'instance plutôt qu'initialement.
- D'autre part, les conclusions doivent se présenter en deux parties : en premier lieu, *les motifs* de la demande (à savoir, les moyens de fait et de droit sur lesquels le concluant fonde ce qu'il demande au juge d'ordonner) et, en second lieu, *le dispositif* (c'est-à-dire la formulation expresse de ses demandes)¹⁸². Si les motifs peuvent s'étendre sur de très nombreuses pages, il n'en va pas ainsi en ce qui concerne le dispositif, en matière locative en tous cas. Ce ne serait dès lors pas faire peser une charge de travail démesurée sur le greffier que de lui imposer une rapide lecture dudit dispositif pour vérifier si l'expulsion y est postulée.

¹⁷⁶ L'huissier n'intervient nullement en cas d'introduction de la demande par requête contradictoire.

¹⁷⁷ L'huissier n'intervenant pas plus dans ce cas de figure.

¹⁷⁸ Qui ne viserait que la citation, la requête et la comparution volontaire.

¹⁷⁹ Voyez le rapport fait au Sénat, Doc. Parl., Sénat, SO, 1997-98, n° 1-926/4, p. 11.

¹⁸⁰ D. PIRE, *op. cit.*, p. 11.

¹⁸¹ H. BOULARBAH, et V. PIRE, *op. cit.*, p. 489, n° 44.

¹⁸² Art. 744 du Code judiciaire : « Les conclusions doivent formuler expressément les prétentions du concluant ainsi que les moyens de fait et de droit sur lesquels chacune de ces prétentions est fondée. [...] ».

107. Enfin, on aura déjà vu certaines juridictions ordonner, en référé, une expulsion immédiate suite à une demande introduite par *requête unilatérale* pour cause d'absolue nécessité. La loi d'humanisation des expulsions n'y serait pas applicable, nous disent certains¹⁸³.

Toutefois, cette possibilité d'expulsion par référé d'extrême urgence nous paraît discutable, tout comme d'ailleurs le refus d'application de la loi d'humanisation des expulsions à cette procédure. Détaillons.

108. Quant à cette possibilité d'expulsion par référé d'extrême urgence, d'une part, il est constant que le (Président du) Tribunal ne peut, en référé, statuer qu'au *provisoire*¹⁸⁴. En d'autres termes, ce qui est demandé au juge des référés est de prendre les mesures appropriées pour instaurer une *situation d'attente équitable* entre les parties, sans que le juge du fond soit lié par les mesures prises¹⁸⁵. On peut sérieusement douter de ce que décider de cette mesure, déniait d'une façon aussi intense le droit au logement consacré par l'article 23 de la Constitution, qu'est l'expulsion du locataire, rencontre bien cette exigence du provisoire.

D'autre part, et c'est lié, il est constant que, en référé, le (Président du) Tribunal n'est amené qu'à apprécier, dans un contexte d'urgence, s'il y a des *apparences de droits suffisantes*¹⁸⁶. De nouveau, on peut sérieusement douter de ce qu'une expulsion prononcée en suite d'un tel examen sommaire respecte à suffisance tant le droit au logement consacré par l'article 23 de la Constitution que l'article 8 de la Convention Européenne des droits de l'homme¹⁸⁷. Et cela nous semble d'autant moins compatible quand la demande est introduite par requête unilatérale, ce qui implique donc (dans un premier temps, du moins) l'absence de contradiction dans le débat judiciaire, le défendeur n'étant pas convoqué à comparaître dans une telle instance. Le critère de l'absolue nécessité qui fonde en droit la recevabilité d'une demande

¹⁸³ X, note sous Trib. 1^{ère} instance de Namur, Ordonnance du 22 février 2000, *Echos log*, 2000, n° 3, p. 94.

¹⁸⁴ Art. 584 du Code judiciaire : « Le président du tribunal de première instance statue au provisoire dans les cas dont il reconnaît l'urgence, en toutes matières, sauf celles que la loi soustrait au pouvoir judiciaire ».

¹⁸⁵ Par exemple, Cass, 25 juin 1999, Pas, 1999, I, p. 400 ; Bruxelles, 12 janvier 2006, RG 2005KR255, inédit ; J. LINSMEAU, « Droit judiciaire privé », PUB, 1995-96, volume I, p. 96.

¹⁸⁶ Conclusions de l'Avocat Général précédant Cass, 21 mars 1985, Pas, 1985, I, p. 915.

¹⁸⁷ Voyez à ce sujet Cour eur. D.H., arrêt *McCann c. Royaume Uni*, 13 mai 2008 : « Toute personne risquant de perdre son domicile [...] doit pouvoir faire déterminer par un tribunal indépendant la proportionnalité de la mesure en question ».

introduite par ce mode nous semble au minimum devoir faire l'objet d'une appréciation particulièrement stricte et circonstanciée¹⁸⁸.

109. Qu'en est-il maintenant du commentaire affirmant que la loi du 30 novembre 1998 ne serait pas applicable en cas de demande en référé introduite par requête unilatérale ?

De fait, le texte ne vise pas ce cas de figure, pas plus que les travaux préparatoires. Ces motifs semblent donc appeler à conclure comme le fit le commentaire. Au regard de l'objectif poursuivi par le législateur, cette conclusion apparaît néanmoins pour partie malheureuse. Si l'on peut aisément comprendre que le juge qui considèrera l'absolue nécessité (comme la crainte d'un péril grave et imminent) présente considèrera de même — et automatiquement — que des circonstances d'une gravité particulière justifient que le délai légal d'expulsion de un mois ne soit pas de mise, cela ne justifie pas pour autant que le C.P.A.S. ne soit pas informé de la menace d'une expulsion (une aide sociale étant peut être nécessaire).

110. Un dernier point, et non des moindres, requiert encore d'être soulevé. Relevons ainsi, avec le Président de la Chambre Nationale des Huissiers de Justice¹⁸⁹, que le Code judiciaire prévoit uniquement l'avertissement du C.P.A.S. quand l'expulsion est prononcée par *jugement*. Ainsi ne serait-il pas prévu quand :

- L'expulsion est la suite d'un accord contenu dans un procès-verbal de conciliation.

Une proposition de loi fut déposée en 2005, visant à imposer l'avertissement au C.P.A.S. de l'existence d'une demande en conciliation portant notamment sur la volonté du bailleur d'expulser son locataire. Cette proposition est cependant restée lettre morte¹⁹⁰.

- L'expulsion, par analogie, résulte d'un accord passé en médiation¹⁹¹.

¹⁸⁸ Voyez à ce sujet, l'arrêt du 19 mars 2004 de la Cour d'Appel de Bruxelles (RG 2001/KR/170), pour qui « l'extrême urgence doit être appréciée de manière particulièrement rigoureuse. Il faut que l'introduction de la demande par citation, même à délai abrégé conformément à l'article 1036 du Code judiciaire, soit de toute évidence impuissante à régler la situation en temps utile, inefficace ou impossible. Il faut que la crainte d'un *péril grave et imminent* nécessite une mesure immédiate qui ne saurait souffrir du délai causé par le recours à une procédure contradictoire. L'imminence du danger doit être telle qu'elle exclut même le référé d'hôtel ».

¹⁸⁹ Courrier du 6 novembre 2009.

¹⁹⁰ Doc. Parl., sénat, SO 2004-2005, n° 3-1268/1

¹⁹¹ Voy. les art. 1724 à 1737 du Code judiciaire.

- L'expulsion est réalisée sur la base d'une grosse notariée du cahier des charges dressé en vue d'une vente sur saisie immobilière.

Le cas de figure ici visé concerne en premier chef le propriétaire qui, ne pouvant plus faire face à ses dettes, se voit expulsé de son logement saisi pour être vendu. Cette situation peut évidemment parfois aussi être la face connue d'une situation plus générale d'état de besoin et/ou d'insuffisance de ressources, impliquant le droit à l'aide sociale à dispenser par les C.P.A.S.

Un locataire pourrait aussi être touché, par effet collatéral, par cette vente. En effet, l'article 1575 du Code judiciaire prévoit-il que « les baux qui n'ont pas de date certaine avant la transcription de l'exploit de saisie ne sont opposables ni aux créanciers inscrits ou à tout autre créancier qui aurait fait utilement la transcription prévue à l'article 1565, ni aux saisissants, ni à l'adjudicataire »¹⁹². Normalement, s'il s'agit d'un bail de résidence principale, le bailleur devrait l'avoir enregistré, ce qui lui aura donné date certaine. Mais, si ce n'est pas le cas, le locataire pourrait alors aussi se voir expulser par le nouveau propriétaire.

Une difficulté réside ici dans le moment auquel il faudrait, le cas échéant, avertir le C.P.A.S. du risque d'expulsion. C'est que, contrairement au contentieux locatif, la saisie immobilière peut être la conséquence de toutes les condamnations à payer une somme d'argent¹⁹³ prononcées en justice, quel que soit le créancier ayant agi (un organisme de crédit, le fisc, la victime d'une infraction pénale...). Il n'est pas envisageable d'inonder le C.P.A.S. d'un tel flot d'informations, d'autant que, entre la condamnation à payer une somme d'argent, fut-elle conséquente, et la vente de son logement sur saisie, il y a beaucoup de marge.

Un autre moment qui pourrait alors éventuellement être retenu pour avertir le C.P.A.S. est la *signification du commandement* préalable à la saisie immobilière. Le Code judiciaire prévoit en effet que la saisie-exécution immobilière est précédée d'un commandement, signifié par exploit d'huissier à personne ou au domicile réel ou élu du débiteur, dont l'objet principal est d'énoncer que, faute de

¹⁹² L'adjudicataire au sens de cette disposition est l'*acheteur* de l'immeuble vendu dans le cadre de la procédure de saisie.

¹⁹³ Relativement conséquente, quand même.

paiement, il sera procédé à la saisie de son immeuble¹⁹⁴, au plus tôt quinze jours après¹⁹⁵.

- L'expulsion est opérée à la suite d'une sentence arbitrale¹⁹⁶

Il n'est pas interdit, en règle, que les différends locatifs soient soumis à un arbitre¹⁹⁷ plutôt qu'au pouvoir judiciaire¹⁹⁸, bien que cela ne soit sans doute pas des plus fréquents en cette matière, spécialement en ce qui concerne les baux de résidence principale. Il est alors requis que les parties concluent une « convention d'arbitrage », par laquelle elles manifestent leur intention de recourir à ce mode de résolution des conflits¹⁹⁹.

La transposition aux arbitrages des différents moments auxquels la loi impose, dans le cas des procès, l'avertissement du C.P.A.S. apparaît, techniquement, faisable :

- En ce qui concerne la date d'introduction de *la demande*, l'article 1683 du Code judiciaire prévoit que « la partie qui entend porter le différend devant le tribunal arbitral en donne notification à la partie adverse. La notification doit se référer à la convention d'arbitrage et indiquer l'objet du litige s'il ne l'a été dans cette convention ». Aussi pourrait-il être envisagé de faire peser une obligation d'avertissement du C.P.A.S. dès cet instant.
- En ce qui concerne l'*exécution forcée* de la sentence arbitrale, elle ne peut se faire qu'après 1° que le président du tribunal de première instance ait revêtu celle-ci de la formule exécutoire²⁰⁰ et, ensuite,

¹⁹⁴ Art. 1564 du Code judiciaire.

¹⁹⁵ Art. 1566 du Code judiciaire.

¹⁹⁶ Voy. les art. 1676 à 1723 du Code judiciaire.

¹⁹⁷ Art. 1680 du Code judiciaire : « Peuvent être arbitres ceux qui ont la capacité de contracter, à l'exception des mineurs même émancipés, des personnes pourvues d'un conseil judiciaire et de ceux qui sont définitivement exclus de l'électorat ou qui sont frappés de la suspension des droits électoraux ».

Art. 1690 du Code judiciaire : « 1. Les arbitres peuvent être récusés s'il existe des circonstances de nature à soulever des doutes légitimes sur leur impartialité ou leur indépendance.

2. Une partie ne peut récuser un arbitre que pour une cause dont elle a eu connaissance après sa désignation ».

¹⁹⁸ Art. 1676 du Code judiciaire : « Tout différend déjà né ou qui pourrait naître d'un rapport de droit déterminé et sur lequel il est permis de transiger, peut faire l'objet d'une convention d'arbitrage ».

¹⁹⁹ Art. 1677 du Code judiciaire : « Toute convention d'arbitrage doit faire l'objet d'un écrit signé des parties ou d'autres documents qui engagent les parties et manifestent leur volonté de recourir à l'arbitrage ».

²⁰⁰ Art. 1710 du Code judiciaire :

2° qu'elle ait été signifiée à la partie adverse²⁰¹. Ainsi apparaîtrait-il aussi possible de retenir la date de cette signification.

111. Le Président de la Chambre Nationale des Huissiers de Justice conclut en s'interrogeant sur la *ratio legis* d'une telle distinction, point de vue que nous partageons dès lors que ces différents cas de figure n'excluent pas un état de besoin, une insuffisance de ressources, susceptibles de justifier légalement l'intervention du C.P.A.S. Peut-être serait-il dès lors bon de les prendre aussi en considération...

§3. De quoi le C.P.A.S. doit-il être informé ?

1. En ce qui concerne les demandes

112. En ce qui concerne les demandes, ce sont les copies des *requêtes*²⁰² ou *citations*²⁰³ qui doivent être envoyées au C.P.A.S.

Le texte légal ne reprend pas le *procès-verbal de comparution volontaire*. Il nous semble cependant évident que le législateur a entendu voir celui-ci aussi transmis quand les parties y ont recouru : Il n'y a dans ce cas ni requête, ni citation tandis que, de façon générale, ce sont les actes introductifs d'instance que le législateur a eu l'intention de viser²⁰⁴.

« 1. La sentence arbitrale ne peut faire l'objet d'une exécution forcée qu'après avoir été revêtue de la formule exécutoire par le président du tribunal de première instance sur requête présentée par la partie intéressée, sans que la partie contre laquelle l'exécution est demandée puisse, en cet état de la procédure, prétendre présenter des observations.

2. Le président ne peut revêtir la sentence de la formule exécutoire que si la sentence ne peut plus être attaquée devant les arbitres ou si les arbitres en ont ordonné l'exécution provisoire nonobstant appel. La décision du président est exécutoire nonobstant tout recours, sans préjudice de l'application de l'article 1714.

3. Le président rejette la requête si la sentence ou son exécution est contraire à l'ordre public ou si le litige n'était pas susceptible d'être réglé par la voie de l'arbitrage.

4. Dans les cinq jours de la prononciation, la décision est notifiée, sous pli judiciaire, par le greffier au requérant ».

²⁰¹ Art. 1712 du Code judiciaire :

« 1. La décision par laquelle la sentence a été revêtue de la formule exécutoire doit être signifiée par la partie qui l'a requise à l'autre partie. Elle est susceptible d'opposition devant le tribunal de première instance dans le délai d'un mois à partir de la signification ».

²⁰² Art. 1344, *ter*, § 2, du Code judiciaire.

²⁰³ Art. 1344, *ter*, § 3, du Code judiciaire.

²⁰⁴ Ce dont on trouve d'ailleurs un indice explicite dans l'art. 1344, *ter*, § 4, lequel prévoit que « le preneur peut manifester son opposition à la communication de la copie de l'acte introductif d'instance [...] ».

113. Ceci étant dit, il nous semble regrettable que ce soit le texte de la citation/requête qui doive être transmis au C.P.A.S. Rappelons que celui-ci n'est que l'exposé unilatéral des griefs faits par le demandeur à l'appui de sa demande. Or, il est tout sauf acquis que les propos dénigrants susceptibles d'être contenus dans cet acte soient conformes à la réalité ou, de façon plus nuancée, à la vérité judiciaire.

Le simple avertissement de ce qu'une demande d'expulsion est pendante, avec l'indication des parties et de la juridiction saisie nous semblerait donc répondre de façon plus adéquatement proportionnée à l'objectif poursuivi.

Certes, le texte de l'acte introductif peut présenter une utilité pour le C.P.A.S., aux fins d'apprécier les causes prétendues par le bailleur de la demande d'expulsion. Rien n'empêcherait toutefois le C.P.A.S., dans un second temps, de demander cet acte directement au locataire menacé d'expulsion, lequel est légalement tenu à un devoir de collaboration²⁰⁵ pour pouvoir bénéficier de l'aide sociale.

2. En ce qui concerne les jugements

114. Pour ce qu'il en est du jugement, c'est une copie de celui-ci que l'huissier devra remettre au stade de sa signification.

§4. Droit d'opposition du locataire

115. La personne menacée ou en voie d'expulsion peut refuser la transmission de cette information au C.P.A.S. Pour ce faire, elle doit en manifester expressément sa volonté, tant au stade de la demande que du jugement.

116. Au stade de la demande :

- en cas de *requête contradictoire*, auprès du greffe, dans un délai de deux jours à partir de la convocation par pli judiciaire ;

²⁰⁵ Art. 60, § 1^{er}, al. 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des C.P.A.S. : « L'intéressé est tenu de fournir tout renseignement utile sur sa situation [...] ». Voy. par exemple CT Liège, 1^{er} mars 1994, cité par H. FUNCK, *C.P.A.S. plus*, 1/1995, p. 9.

- en cas de *citation*, auprès de l’huissier, dans un délai de deux jours après la signification de l’acte ;
- en cas de *comparution volontaire*, dès l’introduction de la cause, dans le procès-verbal de ladite comparution volontaire ;

117. Au stade (de l’exécution forcée) du jugement, auprès de l’huissier, dans un délai de deux jours après la signification de celui-ci.

118. Il ressort donc de ce qui précède que les différents intervenants sont appelés à être attentifs à ne pas communiquer cette information au C.P.A.S. trop tôt, sous peine de vider le droit d’opposition du locataire de sa substance.

Aucune forme particulière n’est exigée pour réaliser cette opposition, qui peut même avoir lieu verbalement²⁰⁶. Il est toutefois précisé, pour le cas de comparution volontaire, que l’opposition devra être mentionnée dans le procès-verbal²⁰⁷.

119. Afin de s’assurer que le preneur aura eu connaissance en temps utile de cette disposition, la loi prévoit que le texte de l’article 1344*ter*, § 4, alinéa 1^{er} du Code judiciaire, instaurant ce droit d’opposition, doit être intégralement reproduit dans la citation ou la requête contradictoire, quand le bailleur aura introduit sa demande par cette voie²⁰⁸.

Aucune sanction n’a toutefois été expressément prévue si cette mention a été omise. Il ne peut donc en l’état être question de nullité de l’acte introductif (et, donc, d’irrecevabilité de la demande) pour ce seul motif, l’article 860 du Code judiciaire stipulant de manière générale qu’« aucun acte de procédure ne peut être déclaré nul si la nullité n’est pas formellement prononcée par la loi ». À défaut donc de sanction prévue dans la loi (pas de nullité sans texte), l’inobservance de cette communication au C.P.A.S. n’est *pas* de nature à entraîner l’irrégularité de la procédure²⁰⁹.

²⁰⁶ Exposé des motifs, Doc. Parl., Chambre, 1996-97, n° 1.157/1, p. 5.

²⁰⁷ Art. 1344, *ter*, § 4, du Code judiciaire.

²⁰⁸ Art. 1344, *ter*, § 4, al. 2, du Code judiciaire.

²⁰⁹ Cf. J.P. Beuraing, 14 décembre 1999, *Échos log.*, 2000, p. 92 et s., ainsi que J.P. Torhout, 27 juin 2000, *J.J.P.*, 2005, p. 87.

Certains ont suggéré que le juge sursoie à statuer tant qu'il n'a pas constaté cette formalité accomplie. En équité, cette solution peut sembler à première vue la plus appropriée. Elle présente néanmoins l'inconvénient certain de faire peser sur le bailleur la conséquence d'une omission fautive du chef de l'huissier, d'une part, et, d'autre part, il sera sans doute trop tard, le droit d'opposition n'étant plus susceptible d'être utilement exercé (si le C.P.A.S. a *déjà* été prévenu). En termes de légalité, il nous semblerait utile que le législateur le précise *expressis verbis*, la jurisprudence n'étant à tout le moins pas unanimement fixée en ce sens, comme on a pu le voir au paragraphe précédent.

§5. Par quel(s) moyen(s) le C.P.A.S. doit-il être informé ?

120. Au stade de la demande, le C.P.A.S. doit être informé par quelque procédé de télécommunication que ce soit (comme un contact téléphonique, donc), à confirmer par simple lettre, prévoit le texte²¹⁰.

Au stade de l'exécution forcée du jugement, c'est par simple lettre. Le recours à « quelque procédé de communication que ce soit » n'a pas été ici repris²¹¹. La justification de cette différence de traitement nous échappe quelque peu.

121. En tout état de cause, l'indication de ce qu'une simple lettre suffit n'est pas très satisfaisante en termes probatoires : si le greffe ou l'huissier dit avoir averti le C.P.A.S. en recourant à ce mode mais que le C.P.A.S. dit ne rien avoir reçu, la difficulté sera réelle quant à la détermination de ce qu'il en a effectivement été...

§6. Quel C.P.A.S. doit-il être informé ?

122. La loi vise le C.P.A.S. sur la commune duquel est situé le domicile du locataire (ou, à défaut de domicile, sa résidence)²¹².

²¹⁰ Art. 1344, *ter*, du Code judiciaire.

²¹¹ Art. 1344, *sexies*, du Code judiciaire.

²¹² *Ibidem*.

Or, ce qui fonde, en règle²¹³, la compétence territoriale du C.P.A.S. est le lieu de résidence de la personne intéressée²¹⁴. On peut dès lors regretter que le C.P.A.S. à prévenir en premier lieu soit celui du domicile. Imaginons que la personne soit toujours administrativement domiciliée à Arlon tandis que sa résidence principale, de laquelle il est menacé d'expulsion, soit située à Bruxelles. Il ne semble pas des plus pratiques que le C.P.A.S. saisi, appelé à offrir le cas échéant son aide, soit celui d'Arlon...

Par ailleurs, le noyau dur des personnes susceptibles d'être aidées par les C.P.A.S. en cas d'expulsion sont celles qui risquent de se retrouver sans-abri. Or, le C.P.A.S. territorialement compétent pour intervenir auprès des sans-abri (non hébergés dans une institution agréée²¹⁵) est celui de la commune sur laquelle ils résident de fait²¹⁶. Il nous semblerait dès lors plus logique d'assurer une continuité dans la prise en charge, d'autant que, a priori, ce sera la plupart du temps à cet endroit que le locataire aura tissé son réseau social.

Enfin, les cas qui nous semblent devoir mériter l'avertissement du C.P.A.S. sont, précisément, les seuls baux affectés à *résidence principale*.

123. Il nous semblerait dès lors en conclusion bien plus pragmatique et cohérent de prévoir plutôt l'avertissement du *C.P.A.S. de la commune sur le territoire de laquelle le bien se situe*.

§7. Quelle réaction est-elle attendue du C.P.A.S. ?

124. La loi prévoit que le C.P.A.S., « offre, de la manière la plus appropriée, d'apporter son aide dans le cadre de sa mission légale »²¹⁷.

²¹³ La loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les C.P.A.S. prévoit cependant plusieurs exceptions, pour lesquelles c'est le C.P.A.S. de la commune de domicile qui est compétent...

²¹⁴ Voy. l'art. 1, 1° de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les C.P.A.S. : C.P.A.S. secourant : le C.P.A.S. de la commune sur le territoire de laquelle se trouve une personne qui a besoin d'assistance, dont ce C.P.A.S. a reconnu l'état d'indigence et à qui il fournit des secours dont il apprécie la nature et, s'il y a lieu, le montant.

²¹⁵ Pour de plus amples détails, voyez ci-dessous.

²¹⁶ Art. 2, § 7, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les C.P.A.S.

²¹⁷ Art. 1344, *ter*, §5, du Code judiciaire. Voy., pour une illustration de la complexité de la question, Trib. trav. Liège, 27 février 2002, *Chron. D.S.*, 2004, p. 62.

125. Cela implique-t-il que le C.P.A.S. apporte une aide *systématique* aux personnes expulsées ? Rien n'est moins sûr.

En effet, d'une part, il est traditionnellement admis que le C.P.A.S. n'intervient pas d'office mais doit au contraire, en principe, être d'abord saisi d'une demande d'aide émanant de la personne concernée. Or, dans le cas qui nous occupe, il s'agit d'un simple envoi d'information transmis par un tiers, à savoir l'huissier ou le greffe. Certes l'absence de refus de la personne concernée peut être assimilée à une autorisation implicite par abstention de transmettre cette information. Mais cela n'équivaut pas pour autant à une demande d'aide. Attestent de cette nuance les débats qui eurent lieu au cours des travaux préparatoires : le texte légal proposé passa de « *le C.P.A.S. prend toutes les mesures nécessaires pour venir en aide aux preneurs et aux occupants du bien* » à « *le C.P.A.S. offre, de la manière la plus appropriée, d'apporter son aide dans le cadre de sa mission légale* »²¹⁸. C'est que les propositions initiales suscitèrent une levée de boucliers au sein des C.P.A.S. notamment parce que, précisément, la philosophie de l'aide sociale requiert que l'usager fasse lui-même la démarche positive de s'adresser à un C.P.A.S., à défaut de quoi l'on verserait dans l'assistanat²¹⁹.

Par ailleurs, dans le cadre de sa mission légale ordinaire, l'aide du C.P.A.S. n'est pas inconditionnelle, étant notamment subordonnée à l'existence d'un *état de besoin* que toute personne menacée d'expulsion ou effectivement expulsée ne rencontre pas systématiquement : il est effectivement possible qu'elle dispose et de ressources suffisantes, et d'une solution de relogement. « Le déménagement en soi n'est pas un drame quand on a l'argent pour déménager et pour louer », observe non sans lucidité la juge de paix Isabelle Brandon (Bruxelles, 4^{ème} canton). « Donc il convient, dans toutes les interventions politiques et sociales, de bien cibler le problème »²²⁰.

126. Relevons que la décision de refus d'intervention du C.P.A.S. peut faire l'objet d'un recours devant le tribunal du travail²²¹.

²¹⁸ N. BERNARD, « Expulsion et relogement », *Echos log.*, sept 2008, p. 42.

²¹⁹ M. COLSON, « Le point de vue du C.P.A.S », *D.Q.M.*, n° 34, 2003, p. 48.

²²⁰ I. BRANDON, *op. cit.*

²²¹ Voir par exemple, Trib. trav. Liège, 27 février 2002, *Chron. D.S.*, 2004, p. 62.

127. En tout état de cause, comme le relève opportunément le Président de la section C.P.A.S. de l'Association de la Ville et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale, « l'aide la plus appropriée » signifie au minimum que l'expulsé a bien droit à une aide, laquelle ne consiste pas nécessairement en un relogement, mais peut prendre des formes variées, telle la guidance sociale, pour ne prendre que cette illustration. « Il appartient au C.P.A.S. d'apprécier, dans chaque cas d'espèce, l'aide la plus appropriée qu'il y a lieu d'apporter aux personnes concernées par l'expulsion », explique ainsi Michel Colson. « Cela peut être une aide soit circonstanciée, cela peut être une visite à domicile, cela peut être une médiation et c'est l'esprit de la loi de 1998. Cela veut dire au minimum que le C.P.A.S. en tout cas est tenu d'informer la personne de la possibilité d'avoir une aide. Mais cela signifie aussi et enfin que le C.P.A.S. agira dans le cadre de sa mission légale et donc l'objectif de ce débat qu'il y avait eu à la Chambre c'était en tout cas d'éviter ce que craignaient beaucoup de C.P.A.S. à l'époque, qu'on leur impose une obligation générale d'intervention dans tous les conflits locatifs, notamment pour ceux qui concernent des gens dont les revenus sont suffisants pour assurer leur hébergement »²²².

§8. Quid de la prise en charge des arriérés de loyer ?

128. Selon la jurisprudence, partagée par plusieurs juridictions du Travail du pays, l'octroi de l'aide sociale que le C.P.A.S. peut être amené à octroyer n'implique pas la prise en charge des dettes passées du demandeur²²³, sauf « dans le cas où le non-remboursement pourrait entraîner une atteinte à une vie conforme à la dignité humaine ».²²⁴

Et la dette de loyer peut précisément être ce type de dette²²⁵ : alors qu'il est incontestable que la dignité humaine implique la possibilité de se loger dans des conditions décentes²²⁶, un arriéré de loyer peut être susceptible d'entraîner une expulsion et de mener à une situation de sans-abri, à défaut de recevoir l'aide de la collectivité.

²²² M. COLSON, « Le point de vue des centres publics d'action sociale », *op. cit.*

²²³ La jurisprudence du Conseil d'État, à l'époque où ce contentieux relevait de sa compétence, allait dans le même sens : CE, 30 novembre 1989, n°33.476 ; CE, 4 décembre 1987, n°28.963.

²²⁴ CT Liège, 8 janvier 2009, RG 8534-08 ; 26 avril 2006, RG 33.738-05 ; 23 mars 2005, RG, 32.476-04 ; CT Bruxelles, 31 mai 2001, RG 37.675, 8 juin 2000, CDS, 2000, p. 397.

²²⁵ En ce sens, A. LESIW et M-C THOMAES-LODEFIER, « Les missions du C.P.A.S. », Bruxelles, Ed. Unions des villes et des Communes A.S.B.L., 1998, p. 195.

²²⁶ Comme le proclame d'ailleurs l'art. 23 de notre Constitution...

129. Ainsi, aura-t-on par exemple vu le Tribunal du Travail de Charleroi faire droit à la demande de prise en charge de deux mois d'arriérés de loyers, aux motifs que « cette demande apparaît occasionnelle, limitée dans son objet et son montant et justifiée par des circonstances exceptionnelles (une suspension temporaire du droit aux allocations de chômage)»²²⁷, le Tribunal du Travail d'Arlon ayant, quant à lui, de même, ordonné la prise en charge de deux mois de loyer parce que la personne concernée avait été victime de deux vols successifs²²⁸.

130. Certes, d'une part, le C.P.A.S. pourrait assurer d'une autre façon son rôle, en trouvant une alternative de relogement. Mais a priori cette solution ne manquera pas de générer, outre des dégâts humains, des frais qui auraient peut-être pu être évités : déménagement, indemnité de rupture de contrat, coûts du relogement. Nous renvoyons le lecteur à cet égard à l'exemple de la ville de Cologne, ayant institué un système par lequel la ville se porte parfois garante, à l'égard du propriétaire ayant obtenu un jugement d'expulsion, des (arriérés de) loyers dus par le locataire en contrepartie de quoi celui-ci est maintenu dans les lieux. Il y est apparu que cette formule pouvait être moins coûteuse que les autres formes d'aide au relogement qui auraient du, à défaut, être mises en œuvre.²²⁹

Évidemment, d'autre part, il ne faudrait pas en arriver à déresponsabiliser le demandeur d'aide, pour qu'il en vienne à considérer qu'il n'a pas à payer son loyer ou qu'il peut prendre un logement au-dessus de ses moyens si, de toutes façons, le C.P.A.S. prendra en charge les loyers au titre de l'aide sociale. Aussi, serait-il à nos yeux nécessaire que le C.P.A.S. procède (comme d'ordinaire) à une enquête sociale afin de vérifier si, parmi les différentes mesures envisageables a priori pour assurer le logement de la personne concernée, celle de la prise en charge d'arriérés de loyers, éventuellement à titre de simple avance²³⁰, n'apparaît pas *in concreto* la plus opportune.

²²⁷ TT Charleroi, 7 février 1995, RG 46.571/R ; dans le même sens, TT Mons, 27 juin 1995, RG 80.407 cités par A. LESIW et M-C THOMAES-LODEFIER, *op. cit.*, p. 154.

²²⁸ TT Arlon, 21 février 1995, RG 22.939, cité par A. LESIW et M-C THOMAES-LODEFIER, *ibidem*.

²²⁹ Voy. *infra*.

²³⁰ Le mécanisme des avances étant au demeurant une pratique courante des C.P.A.S, qui trouve un fondement légal notamment dans le chapitre VII de la loi organique des C.P.A.S. du 8 juillet 1976, relatif au « remboursement par les particuliers des frais de l'aide sociale ».

131. Quoi qu'il en soit, le Président de la section C.P.A.S. de l'Association de la Ville et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale admet implicitement la pratique de la prise en charge des arriérés de loyer. « Quels sont les moyens dont disposent les C.P.A.S. pour tenter d'éviter cette expulsion [...] ? », s'interroge-t-il publiquement. « Ces moyens sont divers : ils peuvent être matériels, financiers (allocation loyer), consister en une *prise en charge partielle ou pas dans le cas d'une médiation de dettes des loyers impayés*, en une guidance budgétaire, une médiation de dettes, etc. Il faut savoir que les C.P.A.S. bruxellois ont développé, depuis des années, des services de médiation de dettes et de lutte contre le surendettement qui s'adressent d'ailleurs à un public bien plus large que celui des usagers habituels des C.P.A.S. »²³¹.

132. Signalons encore, dans la ligne, que le Gouvernement bruxellois a déclaré dans son accord de majorité que « l'intervention de la Région dans la couverture d'une assurance contre la perte d'emploi en faveur des locataires sera étudiée »²³². Il s'agirait, là, d'une application au secteur de la location du principe de l'assurance gratuite contre la perte de revenus offerte, dans les trois régions du pays²³³ (mais uniquement sur papier à Bruxelles²³⁴), aux accédants à la *propriété*²³⁵.

§9. L'exemple du C.P.A.S. de Saint-Gilles

133. Pour saisir à leur juste portée, dans leur application empirique, les mécanismes concrets de l'expulsion, il est bon d'examiner les pratiques des acteurs situés en première ligne, le C.P.A.S en l'occurrence (celui de Saint-Gilles par exemple).

On le sait, l'exécution de la législation relative à l'aide sociale fonctionne de façon décentralisée, les C.P.A.S bénéficiant d'une part importante d'autonomie à cet égard. Aussi

²³¹ M. COLSON, « Le point de vue des centres publics d'action sociale », *op. cit.*

²³² *Un développement régional durable au service des Bruxellois*, Accord de Gouvernement 2009-2014 de la Région de Bruxelles-Capitale, 12 juillet 2009, p. 24.

²³³ L'assurance wallonne, par exemple, couvre pendant trois ans, et à proportion de 6.200 euros annuels, la défaillance dans le remboursement de l'emprunt hypothécaire imputable directement à une perte d'emploi ou à une incapacité de travail.

²³⁴ Art. 80 du Code bruxellois du logement, modifié par l'ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 janvier 2009 concernant l'instauration d'une assurance habitat garanti pour les nouveaux propriétaires, *M.B.*, 6 février 2009.

²³⁵ Pour de plus amples développements, voy. *infra*.

insistons-nous sur le fait qu'il ne s'agit ici que d'une simple illustration, la problématique étant plus que probablement traitée au moins pour partie de façon spécifique par chaque C.P.A.S.

134. De façon générale, le C.P.A.S. de Saint-Gilles (plus précisément son service logement : le « service Habitat accompagné ») a pris des contacts informels avec la justice de paix, les huissiers (dont ils ont constaté l'intervention sur le territoire de la commune) ainsi que les services de police en leur demandant qu'ils préviennent directement ledit service logement, chacun pour ce qui les concerne, des trois actes les plus importants de la procédure d'expulsion, à savoir : l'introduction de la demande, la signification du jugement ainsi que l'avis d'expulsion (lequel sera envoyé au locataire au moins cinq jours ouvrables avant la date de l'expulsion effective).

Le résultat en est qu'ils ont (quasi-) systématiquement connaissance de l'introduction des demandes ainsi que des avis d'expulsion (en ce qui concerne la signification des jugements, c'est un peu plus aléatoire).

135. Quand le service logement du C.P.A.S. reçoit l'avertissement de ce qu'une demande d'expulsion a été introduite :

- Il envoie systématiquement un courrier au locataire concerné²³⁶ :
 - faisant état de ce que cette demande a été introduite, en insistant sur ce qu'il est essentiel d'assurer sa défense devant le juge de paix sous peine d'être condamné à l'expulsion;
 - lui indiquant les coordonnées du C.P.A.S, d'une association de prévention et de gestion des problématiques de logement (le « CAFA »), de la « justice de proximité » (permanence décentralisée d'avocats assurant l'aide juridique), et de la permanence centrale du bureau d'aide juridique (le « B.A.J. »), en l'informant de ce que ces services peuvent lui apporter un soutien professionnel aux fins de tenter une négociation avec le propriétaire et/ou d'organiser sa défense.

²³⁶ De façon générale, la solution de la prise de contact par écrit a été privilégiée par rapport à une visite domiciliaire immédiate pour deux motifs : 1° les moyens sont tels qu'une visite domiciliaire pour chaque dossier (plus d'un par jour) ne pourrait que trop difficilement être assurée ; 2° il peut exister une certaine confusion dans l'esprit de certains, qui tendraient à assimiler par méprise leur intervention à celle des personnes chargés de procéder à l'exécution forcée, ce qui risque de générer des tensions, voire des actes de violence.

- Il transfère l'information :
 - à l'assistante sociale en charge du dossier au sein du C.P.A.S, si le locataire poursuivi fait déjà l'objet d'une prise en charge ;
 - au CAFA, présent pour assurer une aide à ceux des locataires concernés qui ne remplissent pas les conditions de revenus pour pouvoir bénéficier du revenu d'intégration sociale (souvent des personnes disposant de revenus de remplacement : chômage, indemnité d'invalidité, pension).

136. Les 399 courriers envoyés en ce sens ont entraîné une prise de contact des locataires auprès du service logement du C.P.A.S. par 59 locataires (d'autres ayant peut être réagi utilement d'une autre façon, comme en prenant par exemple contact immédiatement avec le CAFA ou la permanence du B.A.J.).

Si aucune réaction n'a été constatée au stade la demande et que le C.P.A.S. est averti de ce que le jugement ordonnant l'expulsion a été signifié au locataire, un courrier lui est une nouvelle fois envoyé, l'invitant cette fois à s'adresser uniquement (d'abord) au C.P.A.S.

De nouveau, un courrier sera envoyé au stade de la réception de l'avis d'expulsion.

137. L'aide procurée par le C.P.A.S. à ses administrés consistera en :

- * soit un accompagnement budgétaire afin de dégager avec l'accord de toutes les parties concernées un plan d'apurement ;
- * soit, parfois, une aide sociale complémentaire sous forme d'avance récupérable (en contrepartie d'une cession de créance, donc) pour apurer les arriérés dus ;
- * soit, si la situation est irrécupérable, une négociation avec le propriétaire²³⁷ est tentée afin d'organiser un départ volontaire du locataire.

138. Si l'expulsion ne peut être évitée, un membre du service logement du C.P.A.S. sera systématiquement présent dans le but de soutenir moralement le ménage concerné et de chercher

²³⁷ Ce qui permettra au propriétaire d'éviter d'engager des frais d'expulsions qu'il aurait bien peu d'espoir de récupérer un jour.

alors avec lui une solution de relogement à court terme, si nécessaire (celui-ci pouvant parfois bénéficier trouver une solution grâce à son réseau social personnel).

Quant à cet aspect de l'assistance apportée, le C.P.A.S. interviendra auprès de toute la population saint-gilloise, et non pas uniquement à l'égard des administrés du C.P.A.S. Concrètement, pour assurer le relogement en urgence, le C.P.A.S. prendra contact avec les différentes structures d'accueil²³⁸ (souvent passablement saturées). Il arrive parfois que, faute de place, l'hébergement doive être effectué à l'hôtel.

139. Une assistance sera par ailleurs apportée d'aider à trouver une solution de relogement moins transitoire. Concrètement, celle-ci consistera notamment en :

- la tentative de retrouver un logement dans le secteur privé. La situation est toutefois connue : vu le niveau actuel des loyers demandés dans la capitale, il est plus que difficile de trouver un logement adapté à un prix abordable pour les personnes émargeant au C.P.A.S. ;
- la prise de contact avec le foyer saint-gillois afin de tenter d'obtenir une dérogation sur base de « circonstances exceptionnelles et urgentes » relatives à des « cas individuels ». De telles dérogations étant parfois accordées pour les personnes isolées ou les couples (pour les autres compositions de ménage, c'est bien plus exceptionnel vu l'insuffisance de logements adaptés et la réticence de la S.I.S.P. à accorder une « dérogation spatiale »²³⁹) ;
- l'attribution d'un logement de transit : le C.P.A.S. a donné en gestion à une A.I.S. quelques habitations²⁴⁰ dont il est propriétaire, aux fins de les voir affecter à du logement de transit. L'A.I.S. a délégué au C.P.A.S. la compétence de les attribuer. La simple circonstance d'avoir fait l'objet d'une expulsion ne suffit pas pour y avoir accès. Il faudra en plus qu'un accompagnement budgétaire, administratif ou social apparaisse nécessaire²⁴¹.

²³⁸ Dont notamment la seniorerie du C.P.A.S. au sein de laquelle deux chambres, faisant office de solution transitoire (une semaine), seront le cas échéant mises à disposition sur décision du Président du C.P.A.S.

²³⁹ Consistant donc à accepter de louer un logement trop petit eu égard à la composition de ménage, ce qui, en droit, peut s'envisager moyennant avis conforme du délégué social. Sur la problématique, voy. la question orale sur « l'octroi de dérogations spatiales en faveur de familles nombreuses », Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, CRI, session ordinaire, 2005-2006, n° 94, réunion du 13 juillet 2007, p. 9 et s.

²⁴⁰ Sept logements et deux chambres.

²⁴¹ Sur les logements de transit, voyez ci-dessous.

§10. Réflexion sur le traitement par le C.P.A.S. des informations relatives aux expulsions

140. De façon générale, le moment auquel le C.P.A.S. doit être informé pose question.

Sans doute le législateur a-t-il voulu que le C.P.A.S. soit prévenu au plus tôt de la procédure judiciaire afin que, grâce à son intervention (par l'octroi éventuel du revenu d'intégration sociale, d'une aide sociale financière, d'une guidance sociale, d'une médiation de dettes...), l'expulsion puisse être évitée tant qu'il en est encore temps, ce qui est sans doute effectivement la meilleure des solutions pour les cas où l'expulsion trouve sa cause dans des motifs d'ordre financier.

141. Néanmoins, *nombreuses sont les demandes d'expulsion qui resteront*, temporairement ou éternellement, *lettre morte*, sans que l'intervention du C.P.A.S. y soit pour quoi que ce soit : bailleur débouté, accord à l'amiable en cours d'instance, etc... Comme déjà mentionné, le président de la section C.P.A.S. de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale déclarait ainsi en 2003 que « à titre d'exemple, dans l'arrondissement de Bruxelles, il y a en moyenne plus ou moins 12.000 procédures d'expulsion introduites pour seulement plus ou moins 400 expulsions effectives »²⁴².

Dès lors, si ce *signal d'alarme* est d'un côté tardif²⁴³, il a aussi d'un autre côté tendance à être un peu *prématuré*, ayant l'effet pervers de noyer les cas les plus alarmants dans une majorité de cas qui le sont beaucoup moins²⁴⁴. En ce sens, le Président de la Chambre Nationale des Huissiers de Justice nous écrivait le 6 novembre 2009 que « cette mesure ne semble pas avoir permis de réduire de manière significative le nombre d'expulsions, posant ainsi avec acuité la question de son efficacité et de la pertinence du timing retenu pour y procéder. Ne faudrait-il pas

²⁴² *D.Q.M.*, n° 34, 2003, p. 48. Une enquête fut par ailleurs réalisée auprès des différents C.P.A.S. de la Région Bruxelles-Capitale. Onze C.P.A.S. sur dix-neuf purent donner des chiffres, desquels il ressortit que 682 expulsions furent prononcées par jugement en 2002 (voy. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2004, p. 109).

²⁴³ « Quelques C.P.A.S. qui se plaignent du fait qu'ils sont trop tardivement informés de ce genre de situations problématiques. Quelques répondants indiquent en effet qu'ils préféreraient connaître plus tôt l'existence de certains problèmes, au lieu de devoir attendre l'arrivée d'une demande d'expulsion. La dette représente alors souvent déjà plusieurs milliers d'euros, ce qui fait que les intéressés sont lourdement endettés et que le C.P.A.S. ne peut plus agir que de façon curative. Autrement dit, lorsque la demande d'expulsion arrive, c'est déjà trop tard, même si cette dernière devait parvenir au C.P.A.S. deux semaines avant que l'intéressé ne doive comparaître devant le juge de paix ». M.-T. CASMAN, D. DIERCKX, J. VRANKEN, K. De BOYSER, S. LINCHE, L. VAN DIJCK, *op. cit.*

²⁴⁴ En ce sens, H. BOULARBAH et V. PIRE, *op. cit.*, p. 487, n° 39.

voir dans cette ‘contre-performance’ le signe d’un trop grand flot d’informations à gérer par le C.P.A.S. en considération de ses moyens alors que très peu de dossiers déboucheront finalement sur une expulsion, obligeant ainsi ce dernier à rationaliser à l’aveugle son intervention ? Ou faut-il en conclure que la logique contentieuse, dans laquelle les parties se sont inscrites, est déjà trop avancée pour encore laisser une véritable marge de manœuvre au C.P.A.S. ? ». En ce sens, encore, la juge de paix Isabelle Brandon (Bruxelles, 4^{ème} canton) va jusqu’à estimer qu’on tend actuellement à « inonder » le C.P.A.S. d’informations qui n’aboutiront à une expulsion effective que dans un nombre limité de cas²⁴⁵.

142. De plus, comme exposé ci-dessus, c’est « dans le cadre de sa mission légale »²⁴⁶ (non autrement précisée) que le C.P.A.S. est appelé par le Code judiciaire à intervenir. Or, si une demande d’expulsion est évidemment un indicateur fort, cela ne signifie pas pour autant que les C.P.A.S. sont légalement compétents (au regard de leur législation organique) dès lors que des expulsions peuvent être prononcées pour des motifs tout autres (défaut d’usage du bien en bon père de famille, défaut d’entretien...) que ceux tenant à une insuffisance de ressources, d’une part, et que l’expulsion peut ne pas entraîner un état de besoin qui justifierait l’octroi d’une aide sociale pour mener une vie conforme à la dignité humaine²⁴⁷ (si une solution de relogement existe d’emblée, hors toute assistance apportée par le C.P.A.S.).

Et cette incertitude est d’autant plus prononcée que lesdits concepts d’état de besoin et de dignité humaine n’ont pas été précisément définis par la législation organique des C.P.A.S.²⁴⁸.

143. Semble bien attester de ce que ces deux obstacles conjugués ont un impact négatif sur le fonctionnement de cette procédure le dépôt, le 4 janvier 2008, d’une proposition de loi déposée par des parlementaires fédéraux, visant à renforcer l’intervention du C.P.A.S.²⁴⁹. Arguant de ce

²⁴⁵ I. BRANDON, *op. cit.*

²⁴⁶ Art. 1344, *ter*, § 5, du Code judiciaire.

²⁴⁷ Art. 1^{er} de la loi, du 8 juillet 1976, organique des C.P.A.S. : « Toute personne a droit à l’aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine ». Voyez aussi l’art. 23 de la Constitution...

²⁴⁸ Voy. sur le sujet, A. LESIW et M.-C. THOMAES-LODEFIER, *op. cit.*, p. 119 à 121.

²⁴⁹ Proposition de loi déposée le 4 janvier 2008 par O. HAMAL, M.-Chr. MARGHEM et consorts, modifiant les articles 1344*ter* et 1344*sexies* du Code judiciaire afin d’améliorer le rôle dévolu aux centres publics d’aide sociale en cas d’expulsion de locataires, Doc. Parl., Ch. Repr., sess. ord., 2007-2008, n°52-648/001.

que « dans l'immense majorité des cas²⁵⁰, les C.P.A.S. ne donnent pas suite aux informations qui leur sont communiquées », ils ont en effet proposé que les C.P.A.S. adoptent une attitude davantage proactive dans la gestion des expulsions pour, le cas échéant, diligenter d'office une enquête sociale par exemple. La réaction ne se fit pas attendre et la Fédération des C.P.A.S. de Wallonie de rappeler le credo habituel qui veut que « la loi organique des C.P.A.S. spécifie qu'on ne peut pas intervenir de manière coercitive. Cela doit se faire sur une base volontaire »²⁵¹.

144. Relevons, dans le même ordre d'idées, ces propos du Président de la Chambre Nationale des Huissiers de Justice, qui nous fit état de ce que « dans les faits, le simple fait de tenter d'obtenir un rendez-vous urgent avec un membre du C.P.A.S. du lieu de l'expulsion pour éviter qu'une personne expulsée en vienne à loger sous les ponts relève parfois de la gageure... Il est donc regrettable de constater que si la loi confie aux C.P.A.S. une mission d'accompagnement des procédures d'expulsion, des dispositions adéquates ne sont que trop rarement prises, souvent par faute de moyens suffisants ou encore en raison de l'absence de collaboration de la part des (futurs) expulsés lorsque le C.P.A.S. tente de dégager avec eux des solutions préventives ».

145. En l'état du texte, on peut donc raisonnablement se demander si cet avertissement préalable aux C.P.A.S. a réellement un sens, une consistance : si la lettre d'information d'une menace d'expulsion peut être perçue par certains C.P.A.S. comme n'impliquant pas systématiquement pour eux une démarche positive, partant du principe que, « dans le cadre de ses missions légales », le C.P.A.S. doit être saisi d'une demande d'aide préalable à son intervention, il nous semble que tous ces échanges de correspondance ne servent alors pas à grand-chose...

²⁵⁰ Affirmation sans doute quelque peu excessive, de nombreux C.P.A.S. réagissant au minimum (même quand il ne s'agit pas de personnes déjà aidées par le C.P.A.S.) par l'envoi d'un courrier. Pour beaucoup de C.P.A.S. par contre, en l'absence de réaction à cet unique courrier (et s'il ne s'agit pas de personnes déjà aidées par eux), leur intervention s'arrêtera là. Voy. M.-T. CASMAN, D. DIERCKX, J. VRANKEN, K. De BOYSER, S. LINCHET, L. VAN DIJCK, *op. cit.*

²⁵¹ *Alter-Echos*, n°244, 1^{er} février 2008, p. 21.

146. A nos yeux, de deux choses l'une :

- Soit il y a lieu de considérer que l'accompagnement social du C.P.A.S. ne peut s'envisager que s'il est précédé d'une demande en ce sens formulée par la personne concernée. Les dispositions du Code judiciaire peuvent alors selon nous être purement et simplement supprimées, la législation organique des C.P.A.S. assurant déjà, en droit, un tel type d'aide ;
- Soit il y a lieu de considérer que l'expulsion locative est un indicateur qui doit impliquer une réaction positive d'initiative du C.P.A.S. en vue d'assurer un soutien tendant à permettre d'éviter l'expulsion ou, à tout le moins d'assurer (re)logement des personnes concernées (ou, plus généralement, l'aide sociale requise). Il nous semblerait alors utile que le législateur précise *expressis verbis* ses intentions pour dissiper toute incertitude...

147. Si une telle option était retenue (la modification de la loi en ce sens), il faudrait alors s'interroger sur le moment auquel cet avertissement suivi d'une intervention positive du C.P.A.S. est le plus opportun : lors de l'introduction de la demande d'expulsion, de la signification du jugement l'ordonnant ou lors de l'exécution effective de celle-ci ?

La question reste délicate dans la mesure où, d'un côté, il est acquis que plus la situation est traitée tardivement, plus le risque est grand que les relations contractuelles soient tellement dégradées que l'expulsion soit inévitable. Mais, de l'autre, la plupart s'accordent à admettre que seul un faible pourcentage des (nombreuses) demandes d'expulsions aboutira à leur exécution effective.

148. Enfin, il y a lieu de s'interroger sur la forme que doit prendre le premier contact que le C.P.A.S. tentera d'initiative avec la personne concernée. Nous considérons qu'il doit au minimum y avoir un écrit, fut-ce pour des motifs de preuve. Certains plaident pour que cela se fasse par une visite domiciliaire ou, au minimum, un contact téléphonique. Cependant, si cela peut parfois s'avérer plus efficace, ces formules seront aussi parfois trop difficiles à mettre en œuvre. Afin d'équilibrer l'obligation des C.P.A.S. face à toutes ces circonstances, nous plaidons donc pour que, au minimum, un écrit soit envoyé²⁵².

*

²⁵² Cf. M.-T. CASMAN, D. DIERCKX, J. VRANKEN, K. De BOYSER, S. LINCHE, L. VAN DIJCK, *op. cit.*, p. 184.

* *

149. Signalons encore, à titre d'éclairage empirique, que les sociétés de logement social de Watermael-Boitsfort (deux sur les trois en tout cas) ainsi que la régie locale ont conclu avec le C.P.A.S. de la commune un accord par lequel les premières avertissent le second dès qu'un retard de paiement de loyer atteint les deux mois dans le chef de l'un de leurs locataires (avec l'accord de l'intéressé évidemment). De la sorte, le C.P.A.S., plus que lorsqu'il est prévenu au moment de l'introduction d'une action en justice seulement, se donne les moyens de planifier une éventuelle intervention préventive, avec pour objectif d'éviter l'expulsion.

Reste à savoir, comme déjà dit, si le C.P.A.S. sera matériellement en mesure de traiter cette information qui pourrait sembler prématurée pour d'aucuns (tout dépend, en définitive, de sa charge de travail et de l'urgence de ses priorités). « On entretient et on entame avec le locataire et avec sa volonté, une démarche de médiation de dettes », explique en tout cas le Président du C.P.A.S. « Et cela fonctionne relativement bien »²⁵³.

150. Dans la ligne, la commune d'Etterbeek a mis en place un mécanisme « anti-expulsion », décliné comme suit. Dès qu'un ménage occupant un logement social sur la commune (ou une habitation appartenant à la régie foncière locale) accuse un retard de paiement de loyer de deux mois, le C.P.A.S. est prévenu et propose au ménage concerné une médiation ainsi qu'une guidance budgétaire. « D'habitude, on n'intervient qu'au bout de six mois d'arriérés et le juge de paix impose de nouveaux délais. Mais souvent, à ce moment-là, le locataire n'arrive plus à rembourser », explique le bourgmestre Vincent Dewolf, qui va jusqu'à envisager une audacieuse extension du dispositif : « Si cela marche bien, on proposera aux propriétaires privés de s'associer au système »²⁵⁴.

²⁵³ Voy. M. COLSON, « Le point de vue des centres publics d'action sociale », *op. cit.*

²⁵⁴ *La Capitale*, 26 février 2010.

G. Mise en perspective : deux exemples étrangers

§1. En France

1. La procédure judiciaire

151. Le juge auquel est demandé de prononcer une expulsion pour cause d'impayés peut octroyer des termes et délais qui ne peuvent, en aucun cas, être inférieurs à un mois ni supérieurs à un an. Pour la fixation de ces délais, il doit être tenu compte de la bonne ou mauvaise volonté manifestée par l'occupant dans l'exécution de ses obligations, des situations respectives du propriétaire et de l'occupant, notamment en ce qui concerne l'âge, l'état de santé, la qualité de sinistré par faits de guerre, la situation de famille ou de fortune de chacun d'eux, les circonstances atmosphériques, ainsi que des démarches et initiatives propres que l'occupant justifie avoir faites en vue de son relogement²⁵⁵.

Cette disposition n'est pas sans rappeler notre article 1244, alinéa 2 du Code civil qui permet au juge d'octroyer des termes et délais²⁵⁶. Une différence notable toutefois : la loi française a, elle, fixé une durée minimale et maximale bien précise alors que, en Belgique, cette question relève uniquement du pouvoir d'appréciation souverain du juge. Les critères retenus par la loi française comme justifiant l'octroi de termes et délais n'existent par ailleurs pas tels quels dans notre législation. Par contre, on en retrouve certains dans le contentieux relatif, non pas à l'octroi de délais de paiement, mais à la prorogation du bail et au délai d'expulsion (le grand âge, l'hiver...).

152. Le juge qui ordonne l'expulsion ou qui statue sur une demande de délais peut, même d'office, décider que l'ordonnance ou le jugement soit transmis, par les soins du greffe, au représentant de l'État dans le département, en vue de la prise en compte de la demande de

²⁵⁵ Art. L 613-2 du Code de la construction et de l'habitation.

²⁵⁶ Art. 1244 du Code civil : « [...] Le juge peut néanmoins, nonobstant toute clause contraire, eu égard à la situation des parties, en usant de ce pouvoir avec une grande réserve et en tenant compte des délais dont le débiteur a déjà usé, accorder des délais modérés pour le paiement et faire surseoir aux poursuites, même si la dette est constatée par un acte authentique, autre qu'un jugement ».

relogement de l'occupant dans le cadre du plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées²⁵⁷.

De nouveau, la comparaison avec ce qui se fait en Belgique est aisée : c'est chez nous la loi d'humanisation des expulsions qui a prévu un dispositif ressemblant. Les nuances en sont cependant que :

- *chez nous, c'est le C.P.A.S. et non le préfet qui est averti*
- *c'est au stade de l'introduction de la demande d'expulsion, et non pas au stade du jugement, que l'avertissement est envoyé, chez nous, pour ce qui concerne les logements servant de domicile ou, à défaut, de résidence. Et cet avertissement est chez nous une obligation systématique et non pas une simple faculté laissée à l'appréciation du juge*

153. En cas de jugement ordonnant expulsion, elle ne peut être réalisée qu'après qu'un huissier ait délivré un *Commandement de Quitter les Lieux*²⁵⁸. Dans la plupart des cas (c'est à dire si le jugement ne porte pas la mention que le délai est *réduit*²⁵⁹), la délivrance de ce commandement accordera encore un délai de deux mois, au cours de laquelle l'expulsion ne pourra pas être réalisée. Ce délai peut être prorogé une fois par le juge, de maximum trois mois, lorsque l'expulsion aurait pour la personne concernée des conséquences d'une exceptionnelle dureté, notamment du fait de la période de l'année considérée ou des circonstances atmosphériques.²⁶⁰ La loi indique au passage que l'huissier doit avertir le préfet dès l'envoi du commandement, afin que celui-ci lance la procédure de relogement.

Chez nous, la signification du jugement d'expulsion fait courir un délai de un mois (et non deux) avant lequel l'expulsion ne pourra être effectuée. Le juge pourra toutefois, chez nous aussi, réduire ou augmenter ce délai. Il n'est par contre pas question chez nous de la possibilité pour le juge de proroger une fois ce délai après un premier jugement ayant fixé les conditions de l'expulsion.

²⁵⁷ Art. L. 613-2-1 du Code de la construction et de l'habitation ; art. 62 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution.

²⁵⁸ Art. 61 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution.

²⁵⁹ Ce qu'il peut faire notamment lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait ou lorsque la procédure de relogement n'a pas été suivie d'effet du fait du locataire.

²⁶⁰ Art. 62 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution.

154. L'huissier enverra par ailleurs au préfet une demande de concours de la force publique. Ce dernier chargera alors le commissaire de convoquer la personne en passe d'être expulsée, afin de procéder à une enquête sociale, au but de déterminer la situation et quelles conséquences auraient l'expulsion. Après cette enquête, le préfet a deux mois, pour accorder le concours de la force publique à l'expulsion. Si il ne le fait pas dans ce délai, l'expulsion est suspendue et l'État doit indemniser le propriétaire²⁶¹. Septante-sept millions d'euros ont ainsi été déboursés en 2005, par exemple.²⁶²

Rien de tel n'existe chez nous. Il y a bien des dispositions qui permettent à l'huissier de faire appel au concours de la force publique²⁶³ mais, chez nous, le commissaire de police n'est nullement appelé à procéder à une enquête sociale préalable, conditionnant son éventuel refus d'intervention. Un tel refus serait d'ailleurs en l'état passible de sanctions pénales²⁶⁴.

Selon la Fondation Abbé-Pierre, 105.917 jugements d'expulsion ont été prononcés en 2007, soit une hausse de 32 % depuis sept ans. Les statistiques du Ministère de l'Intérieur, également citées par la Fondation, font de leur côté état de 41.250 demandes de concours de la police pour effectuer une expulsion qui ont été déposées auprès des préfetures par les huissiers en 2007. Et les préfets ont effectivement autorisé le concours de la force publique dans 26.523 cas, soit une hausse de 61,2 % en sept ans.²⁶⁵

²⁶¹ Art. 16 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution : « L'État est tenu de prêter son concours à l'exécution des jugements et des autres titres exécutoires. Le refus de l'État de prêter son concours ouvre droit à réparation ».

²⁶² Voy. sur le sujet, « Rapport sur les indemnisations de refus de concours de la force publique », publié en 2006 par la Mission d'audit de modernisation du Gouvernement français.

²⁶³ L'art. 44 de la loi du 5 août 1992 prévoit que « Les services de police prêtent main forte lorsqu'ils y sont légalement requis. [...] Lorsque les services de police sont requis pour prêter main forte [...] aux officiers ministériels, ils les assistent afin de les protéger contre les violences et les voies de fait qui seraient exercées contre eux ou de leur permettre de lever les difficultés qui les empêcheraient de remplir leur mission ».

L'art. 1504 du Code judiciaire, repris sous le titre des saisies mobilières, stipule quant à lui que « Si les portes sont fermées ou si l'ouverture en est refusée, l'huissier de justice peut établir gardien aux portes; il se retire sur-le-champ, sans formalités, devant le commissaire de police ou, s'il n'en existe pas, devant le juge de paix ou le bourgmestre. La personne à qui l'huissier a ainsi fait appel, celle qu'elle a déléguée ou qui la supplée, assiste à l'ouverture des portes, et même des meubles s'il échet, et ne dresse point de procès-verbal, mais elle signe celui de l'huissier, lequel ne peut dresser du tout qu'un seul acte. Le commissaire de police peut désigner un agent pour le représenter ».

²⁶⁴ L'art. 259 du Code pénal dispose que « Tout commandant, tout officier ou sous-officier de la force publique, qui, après avoir été légalement requis par l'autorité civile, aura refusé de faire agir la force placée sous ses ordres, sera puni d'un emprisonnement de quinze jours à trois mois ».

²⁶⁵ France Soir, 3 novembre 2008, www.francesoir.fr/societe/2008/11/03/mal-loges-hausse-des-impayes-de-loyers.html

155. Last but not least, la loi française empêche toute expulsion de logements entre le 1^{er} novembre et le 15 mars, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille, et sauf si les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans les locaux par voie de fait ou lorsque ceux-ci sont situés dans un immeuble ayant fait l'objet d'un arrêté de péril²⁶⁶.

Ce moratoire a notamment pour effet de provoquer un endormissement temporaire des personnes intéressées et de l'administration pendant cette période, accompagné d'un emballement des procédures un peu avant et juste après²⁶⁷. Ainsi, « les bailleurs font pression afin d'obtenir les expulsions avant la date fatidique du 1er novembre », dénonce Guy Flamant²⁶⁸. Il semble, en tout état de cause, que ce délai n'est pas toujours suffisamment mis à profit pour trouver des solutions alternatives de relogement.

Chez nous, un tel moratoire hivernal n'existe pas, en tous cas dans le logement privé. La situation est quelque peu différente en ce qui concerne le logement social à Bruxelles, le Secrétaire d'État au logement de l'époque ayant rédigé une circulaire du 6 décembre 2000, toujours d'application actuellement, qui tempère fortement (sans toutefois les interdire totalement) les possibilités d'expulsions hivernales²⁶⁹. Notons cependant qu'une proposition de loi, déposée dans la foulée de la circulaire bruxelloise, prévoyait d'étendre cette dernière mesure à l'ensemble du parc locatif (social et privé), tout en aménageant un autre moratoire, applicable toute l'année cette fois (et non exclusif du premier, d'une durée de 6 mois)²⁷⁰. Ce qui fait qu'au total, le gel des expulsions aurait pu courir sur 9 mois. Il semble cependant que l'allongement des délais ne serve pas à grand chose (sinon à radicaliser plus encore les propriétaires) s'il n'est pas associé à la mesure de prise en charge des loyers — par les pouvoirs publics — dus au bailleur, raison pour laquelle probablement la proposition ne fut pas adoptée²⁷¹.

²⁶⁶ Art. L 613-3 du Code de la construction et de l'habitation.

²⁶⁷ G. FLAMANT, président de la Confédération générale du logement (France), « la législation française », *D.Q.M.*, 2003, n° 34, p. 51.

²⁶⁸ Cf. notamment G. FLAMANT, *ibidem*, p. 51 et s.

²⁶⁹ Voir ci-dessous.

²⁷⁰ Proposition de loi déposée le 25 janvier 2001 au Sénat par M. Jacques Santkin et consorts modifiant les articles 1344ter et quater du Code judiciaire, *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2000-2001, n°2-621/1.

²⁷¹ En effet, la proposition a échoué de justesse le 25 février 2003 en Commission des affaires sociales du Sénat, ne parvenant pas à rallier une majorité (cinq voix positives, cinq voix négatives, aucune abstention).

2. Le droit au logement opposable (« DALO »)

156. Introduit par la loi du 5 mars 2007²⁷², le droit au logement dit *opposable* suscite un remous considérable en France. Ce concept nouveau, dont on a fait grand cas²⁷³, n'est-il cependant qu'un simple gadget médiatique ou constitue-t-il au contraire une avancée décisive dans l'amélioration des conditions d'habitat ? En tout cas, la loi dite « DALO » prend expressément en considération les personnes « menacées d'expulsion sans relogement » ou encore « hébergées dans un logement de transition » notamment, auxquelles elle ouvre donc un droit au logement opposable. La philosophie de la loi revient à faire de l'État le garant du droit au logement ainsi qu'à ouvrir un double recours — amiable et contentieux — au mal logé. Détaillons.

a) description

- généralités

157. La loi du 5 mars 2007 s'ouvre sur cette déclaration solennelle : « Le droit à un logement décent et indépendant [...] est garanti par l'État à toute personne qui [...] n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir »²⁷⁴. En quoi consiste la nouveauté ? Pas dans l'emploi du terme « garantir », que la loi du 31 mai 1990 mobilisait déjà²⁷⁵, suivie en cela du reste par la loi du 29 juillet 1998²⁷⁶. Il n'empêche, le changement est là, et il n'est pas uniquement sémantique.

²⁷² Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, *J.O.*, 6 mars 2007.

²⁷³ Voy. notamment E. SALES, « La dualité du droit au logement opposable », *Revue française de droit constitutionnel*, 2009/3, p. 601 et s.

²⁷⁴ Art. L. 300-1, al. 1^{er}, du Code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, art. 1^{er}.

²⁷⁵ Loi n°90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, *J.O.*, 2 juin 1990. Sur le détail de cette loi, voy. A. DURANCE, « La loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement », *Rev. droit immob.*, 1990, p. 313. Voy. également R. ROUQUETTE, « Le droit au logement », *Actualité juridique de la propriété immobilière*, 1990, p. 763 et s.

²⁷⁶ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *J.O.*, 31 juillet 1998, art. 31. Sur cette législation cadre, voy. notamment W. CASSIERS, « La loi française du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions : un exemple à suivre ? », *D.Q.M.*, n° 22, 1999, p. 17 et s.

158. D'abord, le droit au logement ainsi reformulé ne s'adresse plus qu'aux individus « résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État », ce qui écarte automatiquement du bénéfice de la loi une série d'étrangers au statut administratif précaire.

159. Ensuite, le débiteur du droit au logement est, pour la première fois, explicitement désigné puisqu'il s'agit de la puissance publique. À titre de comparaison, la loi française du 31 mai 1990 faisait du droit au logement un très peu évocateur « devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation »²⁷⁷ (locution qui pouvait d'ailleurs être interprétée comme incluant les propriétaires privés dans les débiteurs du droit au logement). Pareillement, l'article 23 de la Constitution belge se réfugie derrière l'anonymat d'une formule neutre (« la loi, le décret ou [l'ordonnance] garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice ») et élude ainsi pudiquement la question de la responsabilité²⁷⁸.

160. Enfin, un dispositif concret de mise en œuvre accompagne la proclamation française du droit au logement opposable. Sous quelle forme alors se matérialise cette « garantie » ? Essentiellement par la voie judiciaire puisque, suivant le même article introductif de la loi du 5 mars 2007, « ce droit [au logement] s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux ». C'est ici, à travers ce double mécanisme de recours, que point la notion d'opposabilité.

- le recours amiable : une commission de médiation

161. Schématiquement, le dispositif est le suivant. Tout individu qui, correspondant pleinement aux conditions d'obtention d'un logement social, n'a toutefois reçu « aucune

²⁷⁷ Art. 1er, al. 1^{er}, de la loi n°90-449 du 31 mai 1990.

²⁷⁸ Comme on l'a vu, la pratique judiciaire est tout autre cependant. Sont essentiellement visés pour l'instant par les jugements rendus sur pied de l'art. 23 de la Constitution, des propriétaires *privés*, sommés de prendre en compte dans la conduite de leurs relations locatives l'exigence nouvelle du droit constitutionnel au logement. L'art. 23 de la Constitution est donc le plus souvent mobilisé à l'encontre des personnes physiques actuellement. Voy. notamment N. BERNARD, « L'effectivité du droit constitutionnel au logement », *Rev. b. dr. const.*, 2001/2, p. 175.

proposition adaptée » à sa demande (dans un délai fixé par arrêté du représentant de l'État dans le département²⁷⁹) est alors fondé à saisir une « commission de médiation ». À créer impérativement avant le 1^{er} janvier 2008 au sein de chaque département, cette commission, de par la loi du 5 mars 2007, devait regrouper, dans un esprit paritaire, des représentants de l'État (au sens large) aussi bien que des organismes bailleurs et des associations de locataires²⁸⁰. Par la large composition qu'il instaure, le décret du 28 novembre 2007 fait incontestablement droit à cette exigence²⁸¹.

162. Et, *sans qu'il soit question de délai*, cette nouvelle structure de médiation peut même être saisie dans cinq cas limitatifs, lorsque le demandeur d'un logement social, de bonne foi²⁸², est :

- dépourvu de logement,
- menacé d'expulsion sans relogement,
- hébergé dans un logement de transition,
- logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux,
- logé dans des locaux manifestement suroccupés, pour autant qu'il ait au moins un enfant mineur, ou qu'il présente un handicap ou encore qu'il ait au moins une personne à charge présentant un tel handicap²⁸³.

²⁷⁹ Ce délai ne sera donc pas uniforme à travers la France; il sera déterminé, à chaque fois au cas par cas, en fonction notamment du nombre de demandeurs dans le département en attente d'un logement social.

²⁸⁰ Art. L. 441-2-3, II, al. 1^{er}, du Code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, art. 7, 1^o.

²⁸¹ Sont ainsi nommés, pour une durée de trois ans (renouvelable une fois), les membres suivants : trois représentants de l'État, un représentant du département, un représentant des établissements publics de coopération intercommunale, un représentant des communes, un représentant des organismes d'habitations à loyer modéré ou des sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux et un représentant des autres propriétaires bailleurs, un représentant des organismes chargés de la gestion d'une structure d'hébergement, d'un établissement ou d'un logement de transition, d'un logement-foyer ou d'une résidence hôtelière à vocation sociale, un représentant d'une association de locataires affiliée à une organisation siégeant à la commission nationale de concertation, deux représentants des associations agréées dans le département dont l'un des objets est l'insertion ou le logement des personnes défavorisées et, enfin, une « personnalité qualifiée » qui assure la présidence. Voy. l'art. R 441-13 du Code de la construction et de l'habitation, inséré par le décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le code de la construction et de l'habitation, *J.O.* n°277 du 29 novembre 2007, art. 10.

²⁸² Le critère de la bonne foi s'est imposé aux fins de pouvoir refuser les bienfaits de la loi à ceux qui se seraient mis « intentionnellement » dans une situation de sans-abri.

²⁸³ Art. L. 441-2-3, II, al. 2, du Code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, art. 7, 1^o.

163. Quoi qu'il en soit, le décret du 28 novembre 2007 permet à la commission de médiation, dans son examen, de désigner comme « prioritaires » (et, partant, susceptibles d'être « logées d'urgence ») les personnes qui, « de bonne foi » à nouveau, se trouvent dans l'une des situations suivantes²⁸⁴ :

- n'ont pas reçu de proposition adaptée à leur demande de logement social dans le délai fixé par le préfet ;
- sont dépourvues de logement ;
- sont logées dans des locaux impropres à l'habitation, ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- ont fait l'objet d'une décision de justice prononçant l'expulsion du logement ;
- sont hébergées dans une structure d'hébergement de façon continue depuis plus de six mois ou logées dans un logement de « transition » depuis plus de dix-huit mois ;
- sont handicapées (ou avoir à leur charge une personne en situation de handicap ou un enfant mineur au moins), et occuper un logement soit présentant un risque pour la sécurité ou la santé²⁸⁵ (ou auquel font défaut au moins deux éléments d'équipement et de confort²⁸⁶), soit présentant une surface habitable inférieure aux normes²⁸⁷.

164. Signalons en toute hypothèse que la commission de médiation conserve une certaine latitude par rapport à ce répertoire — pourtant limitatif — de situations d'urgence. Elle est fondée en effet, moyennant une décision « spécialement motivée », de conférer le statut prioritaire à un individu ne répondant « qu'incomplètement » à ces caractéristiques et ce, « si la situation particulière du demandeur le justifie »²⁸⁸.

165. Après avoir consulté les parties concernées, et dans un délai — fixé par le décret du

²⁸⁴ Art. R 441-14-1, al. 2, du Code de la construction et de l'habitation, inséré par le décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007 relatif à l'attribution des logements locatifs sociaux, au droit au logement opposable et modifiant le Code de la construction et de l'habitation, *J.O.* n°277 du 29 novembre 2007, art. 10.

²⁸⁵ Voy. l'art. 2 du décret n°2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.*, 31 janvier 2002.

²⁸⁶ Cf. l'art. 3 du même décret.

²⁸⁷ Voy. l'art. D. 542-14, 2°, du Code de la sécurité sociale (ou, pour une personne seule, d'une surface inférieure à celle qui est mentionnée au premier alinéa de l'article 4 du même décret).

²⁸⁸ Art. R 441-14-1, al. 3, du Code de la construction et de l'habitation, inséré par le décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007, art. 10.

28 novembre 2007 — de trois ou six mois suivant les cas²⁸⁹, la commission communique au représentant de l'État dans le département (le préfet) la liste des ménages auxquels un logement « doit être attribué en urgence ». Il restera alors au préfet à relayer la demande auprès d'un organisme HLM qu'il enjoint ainsi de trouver une habitation disponible dans un délai par lui fixé²⁹⁰.

- le recours contentieux : le président du tribunal administratif

166. Voilà pour la phase « amiable » du processus. Qu'en est-il maintenant du recours *contentieux* annoncé par l'exorde de la loi du 5 mars 2007 et qui constitue le cœur véritable de la réforme ? En fait, la personne arrivée au terme de la procédure amiable mais qui, dans un délai — fixé également par le décret du 28 novembre 2007 — de trois ou six mois suivant les cas²⁹¹, n'a toujours pas reçu une « offre de logement tenant compte de ses besoins et de ses capacités » est habilitée alors à introduire devant la juridiction administrative un recours « tendant à ce que soit ordonné son logement »²⁹².

167. Vu l'inadéquation actuelle du parc immobilier public par rapport à la demande — pléthorique — en logement, ce dispositif ne saurait matériellement être d'application avant un certain temps. Quand donc cette législation audacieuse — à première vue — pourra-t-elle alors sortir ses effets ? Ce recours administratif, et c'est ici que les obligations de l'État se précisent et que le caractère volontariste du projet ressort pleinement, est ouvert à partir du 1^{er} décembre 2008 aux cinq catégories de ménages autorisés par la loi du 5 mars 2007 à saisir la commission de médiation sans condition de délai (à savoir, pour l'essentiel, les sans-abri, les individus placés

²⁸⁹ Le délai de trois mois constitue la norme mais, dans les départements d'outre-mer et, jusqu'au 1er janvier 2011, dans les départements comportant au moins une agglomération (ou une partie d'une agglomération) de plus de 300.000 habitants, ce délai est porté à six mois (art. R 441-15, du Code de la construction et de l'habitation, inséré par le décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007, art. 10).

²⁹⁰ Art. L. 441-2-3, II, al. 6 et 8, du Code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, art. 7, 1^o.

²⁹¹ Ici aussi, le délai de trois mois constitue la norme mais, dans les départements d'outre-mer et, jusqu'au 1er janvier 2011, dans les départements comportant au moins une agglomération (ou une partie d'une agglomération) de plus de 300.000 habitants, ce délai est à nouveau doublé (art. R 441-16-1, du Code de la construction et de l'habitation, inséré par le décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007, art. 10).

²⁹² Art. L. 441-2-3-1, I, al. 1^{er}, du Code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, art. 9.

sous la menace d'une expulsion sans solution alternative, les familles occupant un logement de transition, les personnes habitant un bien insalubre, ou suroccupé). *Quid* cependant des demandeurs d'un logement social n'émargeant à aucun de ces critères ? Pour eux, c'est le 1^{er} janvier 2012, soit un peu plus de trois ans après, que cette faculté leur sera conférée²⁹³.

168. Quoiqu'il en soit, c'est dans un délai de deux mois que le tribunal administratif (son président, en fait) est tenu de statuer. S'il estime fondée la requête du demandeur, il « ordonne le logement ou le relogement de celui-ci par l'État ». Et, pour accentuer le caractère contraignant de sa décision, le président peut « assortir son injonction d'une astreinte » dont le produit sera versé au « fonds d'aménagement urbain » de la région où est située la commission de médiation saisie par le demandeur²⁹⁴. Quelle est la vocation de cet organisme ? Institué dans chacune des régions françaises et destiné aux communes principalement, ce fonds a pour mission entre autres d'entreprendre « des actions foncières et immobilières en faveur du logement social »²⁹⁵.

b) appréciation

- un décret d'application qui pose question

169. Voilà pour la description de la loi du 5 mars 2007 ; quelle appréciation est-il maintenant permis de porter sur cette législation déjà célèbre et sur le concept potentiellement novateur qu'elle introduit. Commençons par en analyser le décret d'application. Il convient à notre estime de déplorer, pour la lisibilité du message et sa compréhension par les personnes — démunies — potentiellement destinataires du « DALO », les différences de formulation qui existent entre les listes de priorité énoncées par la loi du 5 mars 2007 d'une part et, de l'autre, par le décret du 28 novembre 2007²⁹⁶. Et, plus inquiétant, les divergences débordent le champ purement textuel puisque des critères *nouveaux* apparaissent (il faut avoir été expulsé

²⁹³ Art. L. 441-2-3-1, I, al. 3, du Code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, art. 9.

²⁹⁴ Art. L. 441-2-3-1, I, al. 6 et 7, du Code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007, art. 9.

²⁹⁵ Art. L. 302-7, dernier al., du Code de la construction et de l'habitation.

²⁹⁶ Comp. l'art. L. 441-2-3, II, al. 2, du Code de la construction et de l'habitation à l'art. R 441-14-1, al. 2, du même code.

effectivement de son logement et non plus seulement être soumis à la menace) tandis que le décret en escamote d'autres (la suroccupation). Si l'on peut certes comprendre que les paramètres d'évaluation ne soient pas exactement les mêmes dans la phase initiale de saisine de la commission qu'au stade final de l'évaluation du bien-fondé de la requête (un degré supplémentaire d'urgence pourrait être requis à cette occasion), les principes — fondamentaux — de légalité et de sécurité juridique auraient commandé que l'instrument d'application pris par le pouvoir exécutif ne s'écarte pas outre mesure d'un texte législatif de base (la loi du 5 mars 2007) dont, en bonne logique, il est censé assurer l'exécution la plus fidèle possible.

170. Voilà en tout cas réaffirmée au sein du décret l'importance de la bonne volonté du requérant, laquelle « bonne foi » entre officiellement en ligne de compte dans l'appréciation du caractère prioritaire de la demande puisque sont désormais prises explicitement en considération les « démarches précédemment effectuées » par l'intéressé²⁹⁷. Le texte n'en reste pas moins nimbé, sur ce point-ci en tout cas, d'une substantielle zone d'ombre : ce critère prend-il simplement place au côté des autres (expulsion, hébergement dans un logement de transition, etc.), de sorte qu'il pourrait venir à la rescousse en quelque sorte d'un individu ne répondant à aucun des paramètres d'urgence édictés par le décret d'application, ou alors se *surajoute-t-il* à ceux-ci, constituant ainsi une exigence supplémentaire ? Il y a lieu, quoi qu'il en soit, de s'étonner de l'irruption d'une notion liée de près ou de loin au mérite de l'individu dans une matière — le droit au logement — intrinsèquement marquée, elle, par l'urgence et la nécessité de résorber dans les meilleurs délais les atteintes intolérables portées à la dignité humaine. Si, dans l'État social actif qui est le nôtre aujourd'hui, une certaine conditionnalité dans l'octroi de l'aide sociale se conçoit sans peine, on imagine mal en revanche qu'elle puisse affecter le déploiement d'un secours *minimum* ou d'un soutien de première ligne (un toit à un sans-abri par exemple). Au demeurant, le concept même de « bonne volonté » doit, dans la sphère de la précarité, être relativisé tant une vie d'errance peut déstructurer un individu en profondeur et émousser jusqu'à ses réflexes civiques élémentaires. Il ne suffit pas toujours, pour le dire autrement, de vouloir pour pouvoir.

²⁹⁷ Art. R 441-14-1, al. 1^{er}, du Code de la construction et de l'habitation, inséré par le décret n°2007-1677 du 28 novembre 2007, art. 10.

171. Cela fait longtemps toutefois que le préfet dispose d'un « droit de réservation » au sein de chaque société de logement social qui lui permet d'y installer, d'autorité, des personnes qu'il aura jugées défavorisées ou mal logées. Jusqu'à un quart du parc social peut ainsi être mis à la disposition du représentant de l'État. Précisément, c'est sur ce quota qu'est prélevée l'habitation sociale dont le préfet aura ordonné la délivrance au nom du droit au logement opposable. *Nihil novi sub sole...* En tout état de cause, un enthousiasme excessif ne s'impose pas dans la mesure où ce contingent est à la fois limité (pas plus de 60.000 ou 70.000 logements) et, surtout, largement engorgé déjà.

- droit au logement opposable ou plutôt droit au logement « justiciable »... ?

172. Par « droit au logement opposable », probablement le législateur français entendait-il plutôt « droit au logement *justiciable* », ce qui n'est pas la même chose on en conviendra. Cette justiciabilité du droit au logement constitue sans nul doute le cœur de la réforme. Pour la première fois, ce fameux droit au logement inscrit dans de multiples instruments internationaux et consacré par diverses législations internes va pouvoir faire l'objet d'un recours en justice *in se*, lequel pourra déboucher sur une condamnation financière de l'État sous forme d'astreinte. En cela seul, la loi du 5 mars 2007 constitue déjà une avancée. « La possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent [...] n'a jamais été véritablement présentée comme entraînant la reconnaissance d'un droit justiciable », confirme Éric Sales²⁹⁸. De l'état gazeux, le droit au logement accède à l'état solide en quelque sorte. Il quitte la haute (strato ?) sphère des principes généraux qui se contentent de contrebalancer à l'occasion l'application par trop rigide d'un droit comme le droit de propriété, pour devenir, au même titre que ce droit de propriété par exemple, une prérogative exigible devant une juridiction²⁹⁹. Comme si, en une fois, on conférait effet direct à un attribut tel que le droit au logement, traditionnellement dépourvu d'applicabilité immédiate.

173. Pour autant, le droit au logement justiciable n'en devient pas un authentique droit subjectif dans la mesure où l'intéressé ne retrouvera pas nécessairement un habitat même au

²⁹⁸ E. SALES, *op. cit.*

²⁹⁹ Rappelons cependant que, en théorie, tout droit s'accompagne d'une voie de recours juridictionnelle destinée à en obtenir le bon accomplissement par son débiteur, pourvu que soit démontré l'intérêt à agir et que, en amont, le droit puisse exciper d'une applicabilité directe.

terme d'une procédure en justice qui l'aura conforté dans ses prétentions. En effet, l'abstention prolongée de l'État de trouver un logement pour le demandeur n'a d'autre effet que d'obliger la puissance publique à s'acquitter d'une astreinte dont le produit reviendra *non pas au requérant* mal logé mais au fonds d'aménagement urbain décrit plus haut. Il s'agit là d'ailleurs d'une autre méprise afférente à la loi 5 mars 2007. Au cas où l'injonction de loger resterait toujours sans effet, le demandeur obtiendra, plutôt qu'un logement, une condamnation pécuniaire dans le chef des autorités publiques, dont il ne verra pas le premier sou si l'on peut dire. Certes, le demandeur pourra éventuellement introduire une action en responsabilité contre l'État incapable de lui fournir ce logement social auquel il est éligible, mais cette voie s'annonce plus hypothétique encore. On croyait, en résumé, avoir retiré un véritable droit au logement de la loi du 5 mars 2007 ; on gagne tout juste un droit au procès.

174. La législation n'aboutira donc aucunement à reloger d'un coup tous les mal logés. Comment le pourrait-elle d'ailleurs ? Plus qu'une loi, seule la construction massive d'habitations sociales est susceptible d'apporter une réponse durable et structurelle à la crise du logement. Et ce, d'autant plus que le taux de vacance des logements existants (autrement dit, le potentiel de biens vides encore à réhabiliter) est au plus bas depuis les années soixante³⁰⁰, ce dont il convient de se réjouir par ailleurs. Les travaux parlementaires de la loi du 5 mars 2007 en conviennent eux-mêmes³⁰¹, la seule chose qu'il importe de faire consiste à « apparier l'offre de logements et le droit au logement opposable » si l'on veut faire de celui-ci autre chose qu'une pure déclaration d'intention, à ranger parmi les autres effets d'annonce traditionnellement observés dans une matière comme le droit à l'habitat, ainsi qu'on va le voir à présent.

• ... à moins qu'il s'agisse d'un droit au logement « effectif »... ?

175. Avec la notion d'opposabilité accolée au droit au logement, il est donc fort à croire

³⁰⁰ Cf. A. ROBERT et C. PLATEAU, « Mesurer la vacance pour évaluer les tensions sur les marchés du logement », *SESP* (Service Économie, Statistiques et Prospective du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables), n° 162, avril-mai-juin 2006, p. 3 et s.

³⁰¹ Cf. avis n°3685 du 13 février 2007 présenté par M. Georges Fenech au nom de la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur les dispositions du chapitre I^{er} du projet de loi (n°3656), adopté par le Sénat après déclaration d'urgence, instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, p. 6.

que le législateur français ait surtout voulu renforcer *l'effectivité* de cette prérogative. La béance existant entre la reconnaissance législative du droit au logement et *l'application* sur le terrain de ces multiples normes pétries de bonnes intentions devenait, chaque jour, plus insondable, rendant proprement intenable la situation de l'État, premier garant des droits économiques et sociaux. On comprend, dans ces conditions, l'insistance mise sur l'opposabilité et l'effectivité de la loi du 5 mars 2007. Mais, en sens inverse, cette démarche a ceci de dangereux qu'elle donne à croire, *a contrario*, que les autres lois ne sont, elles, pas vouées à s'appliquer sur le terrain ! On en vient à faire passer pour une exception ce qui devrait être la règle, à savoir le caractère pleinement contraignant de la norme. Ne serait impérative, suivant cette logique, que la règle qui le mentionne explicitement. Ce serait faire bon marché de l'essence même du droit que de le présenter, par principe, comme ineffectif, sauf disposition expresse du législateur en sens contraire.

176. On le perçoit bien maintenant, le stade — indispensable — de la reconnaissance normative du droit au logement est révolu ; il s'agit maintenant donner chair aux prérogatives que l'on proclame solennellement. En dépit des multiples reconnaissances formelles et autres consécration officielles dont il fait l'objet, le droit au logement en France « reste purement théorique », déplore Laure Meunier³⁰². Se payer de mots n'a jamais logé personne et, en l'espèce, la rhétorique entourant traditionnellement le droit au logement est encore plus indécente lorsque l'on réalise que d'autres droits — pas nécessairement plus fondamentaux — comme le droit à l'éducation ou à la santé sont, eux, bien davantage pris en charge, pour ne pas dire au sérieux, par la puissance publique (gratuité scolaire et caisses de mutualités respectivement). Au demeurant, les textes eux-mêmes prescrivent cette effectivité. « *Garantir* le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la Nation »³⁰³, imposait déjà la loi française du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement.

C'est, du reste, le même terme qu'utilise la Constitution belge qui, en son article 23, édicte : « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou [l'ordonnance] *garantissent*, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits

³⁰² L. MEUNIER, « Logement : la voie écossaise », *Alternatives économiques*, 2006, n° 248, p. 33.

³⁰³ Loi n°90-449 du 31 mai 1990, art. 1^{er}, al. 1^{er}, souligné par nous.

comprennent notamment [...] le droit à un logement décent »³⁰⁴. De son côté, la loi française d'orientation relative à la lutte contre les exclusions promulguée le 29 juillet 1998 a consacré six droits fondamentaux — en ce compris le droit au logement — dont « l'accès effectif » doit être garanti à tous³⁰⁵. Par ailleurs, c'est expressément « en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement » que les États membres parties à la Charte sociale du Conseil de l'Europe de 1961 — révisée en 1996 — se sont engagés à prendre une série de mesures, destinées à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant, à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive ainsi qu'à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes (art. 31). Justement, la France a été condamnée par le Comité européen des droits sociaux du Conseil de l'Europe pour non conformité de ses politiques publiques aux normes européennes en matière de droit au logement, sur la base de cette disposition-là³⁰⁶. Enfin, à titre d'ultime illustration, ce n'est pas le « droit à un recours » devant une instance nationale que la Convention européenne des droits de l'homme promulgue en son article 13, mais bien le « droit à un recours *effectif* ».

177. En clair, la loi du 5 mars 2007 cherche à transmuier en obligation de résultats l'obligation de moyens qui jusque-là pesait sur les pouvoirs publics commis à la concrétisation du droit au logement. L'opposabilité du droit au logement constitue désormais « l'axe intangible » de la politique sociale du Gouvernement français selon Olivier Nodé-Langlois³⁰⁷. Mais le droit du bail, par exemple, n'est-il pas déjà largement effectif ? Et justiciable ? Sans contredit, mais il ne s'agit là que du droit *du* logement (le droit de celui qui habite *déjà* dans un logement), et nullement du droit à *un* logement. Il est un paradoxe connu qui veut que *l'accessibilité* à un droit se referme à proportion que se renforce la protection juridique qui entoure celui-ci. De l'intérieur de la citadelle, on retire l'échelle en quelque sorte.

- ... en tout état de cause, un droit au logement opposable grevé d'importantes limites

³⁰⁴ Voy. pour de plus amples développements N. BERNARD, « Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail », *op. cit.*, p. 1 et s.

³⁰⁵ Art. 1er, al. 2, de la loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *J.O.*, 31 juillet 1998.

³⁰⁶ N. BERNARD, « La charte sociale révisée et le droit au logement. À propos de la condamnation de la France par le comité européen des droits sociaux », *Rev. trim.dr. h.*, 2009, p. 1061.

³⁰⁷ O. NODÉ-LANGLOIS, « Pour un droit au logement opposable », *R.Q.M.*, n° 197, 2006/1.

178. On l'a vu, la loi du 5 mars 2007 n'instaure pas *stricto sensu* un droit à ce que l'individu mal logé obtienne une habitation sociale. Elle lui permet « juste » de faire pression par la voie judiciaire sur les autorités publiques qui, faute d'aménager pour le demandeur une solution de logement, pourront être condamnées au paiement d'une astreinte (laquelle ira alimenter un fonds d'aménagement urbain). Même limité de la sorte dans ses ambitions, le droit au logement opposable continue d'accuser d'importantes limites.

179. Rappelons tout d'abord que sont exclus du bénéfice de la loi du 5 mars 2007 les étrangers en statut administratif précaire, ce qui va automatiquement évincer une frange non négligeable des sans-abri, contredisant ainsi l'intention humanitaire placée au fronton de la réforme. Selon une étude récente, cette catégorie peut représenter jusqu'à 30 % du contingent global des sans domicile fixe³⁰⁸.

180. Par ailleurs, puisque « opposable » signifie en fait « justiciable », il y a lieu de s'interroger sur la pertinence pour les sans domicile fixe d'une mesure telle que l'action en justice. Largement désocialisés, ceux-ci éprouvent la plupart du temps de très importantes difficultés à faire valoir leurs droits, et par la voie judiciaire plus encore. Absence d'adresse administrative, insuffisance de moyens financiers, crainte — pas toujours irrationnelle — envers une machine anonyme et froide (la justice) qui les a broyés plus souvent que secourus jusqu'ici, ... tout concourt manifestement à forger une profonde méfiance à l'égard de l'institution judiciaire, que les marginaux prennent bien soin de tenir à distance. De cette double restriction (sont exclus, *de iure* ou *de facto*, les étrangers aussi bien que les personnes trop déstructurées pour porter leur contentieux en justice), il se déduit que la loi ne pourra faire autrement qu'engendrer de l'exclusion parmi les exclus eux-mêmes; elle ne profitera qu'aux moins défavorisés d'entre eux, reléguant les autres dans les marges de l'aide sociale. Les « angles morts » sont nombreux on le voit dans le rétroviseur du législateur français. En aucune manière dès lors, le droit au logement opposable ne saurait accéder à cette inconditionnalité qui caractérise les actions de type humanitaire auxquelles la loi du 5 mars 2007 aimerait pourtant,

³⁰⁸ La part des étrangers étant elle-même quatre fois plus élevée dans la sphère du sans-abrisme que dans la population globale (Enquête *Sans-domicile 2001* de l'Institut national de la statistique et des Études Économiques).

aux dires de ses promoteurs à tout le moins, emprunter ses traits.

181. Dans le même registre, et malgré ce qui vient d'être dit sur l'inadéquation de l'outil judiciaire, on est en droit de redouter un certain engorgement des tribunaux administratifs, qui ne sera naturellement guère propice à l'observance des délais. Autant la procédure peut encore plus ou moins se concevoir dans le cadre de la première phase de l'opposabilité du droit au logement, laquelle, de l'aveu même de la Ministre du Logement et de la Ville, ne vise « que » 600.000 à 800.000 ménages (les cinq catégories de bénéficiaires prioritaires)³⁰⁹, autant la congestion guettera — encore plus — vite le dispositif lorsqu'il s'agira de l'ouvrir à *tous* les demandeurs d'un logement social dont la requête reste insatisfaite au-delà d'un certain temps (estimation : 3 millions de ménages). En aménageant un délai tampon de trois ans entre ces deux jalons temporels, les autorités se donnent bien un peu d'air, mais ce ne sera assurément pas suffisant pour résorber la carence dans l'offre de logements accessibles financièrement aux personnes à revenus modestes. À titre de comparaison, l'Écosse, pionnière en matière de droit au logement opposable, a choisi de laisser s'écouler une petite dizaine d'années avant d'enclencher la seconde phase du processus, celle de l'ouverture à tous les mal logés des bienfaits de la loi (2003-2012). On voit mal dès lors comment la France, qui a enclenché la mise en œuvre du droit au logement opposable quatre ans plus tard que son homologue britannique, pourra être prête *au même moment*. Rien ne sert de courir, il faut partir à point... Ceci, sans même parler du coût budgétaire que représente pour l'État l'éligibilité pour tous du droit au logement opposable. Il semble bien que ce soit, selon le mot de Frédéric Rouvillois, une véritable « bombe à retardement »³¹⁰ que le législateur français a dégoupillée en 2007 ; sa déflagration est annoncée à l'horizon 2012, au plus tard.

182. Enfin, quand bien même les délais (qui restent prudemment encore à fixer) seraient respectés par la justice administrative, ce laps de temps pour obtenir un logement — dans le meilleur des cas — restera toujours insupportablement long dans le chef du sans-abri, dont chaque nuit passée à la rue érode un peu plus son affiliation à la communauté des hommes. Et si

³⁰⁹ Cf. « Logement : un droit... mais toujours un combat », *L'Humanité dimanche*, n°88, 29 novembre 2007, p. 8.

³¹⁰ F. ROUVILLOIS, « Faut-il s'opposer aux droits opposables ? », *Fondation pour l'innovation politique*, février 2007, p. 13.

les pouvoirs publics parviennent malgré tout à dénicher, dans l'urgence, un logement, il est à craindre qu'il s'agisse pareillement d'un logement d'urgence, une simple place en foyer d'hébergement. Finalement, cette conception au rabais du droit au logement ne va pas sans accuser quelque similitude avec celle que défendait le Conseil constitutionnel en 1995 au moment de la reconnaissance — *a minima* — de la prérogative comme « objectif de valeur constitutionnelle » (voy. *supra*).

- effectivité du DALO

183. Trois ans après sa promulgation, de quelle effectivité peut se targuer la loi DALO ? Dans son troisième rapport (« Priorité à la bataille de l'offre »), le comité de suivi de la mise en oeuvre du droit au logement opposable donne à voir les chiffres suivants.

- Fin juin 2009, près de 100.000 recours (97.197) avaient été introduits au plan national, dont 89.635 au titre du logement et 7.562 au titre de l'hébergement.
- Près d'un demandeur sur deux met en avant l'ancienneté de sa demande de logement social, mais ce motif accompagne le plus souvent une demande fondée sur l'un des critères de non logement ou de mal-logement.
- 2/3 des recours ont été déposés en Île-de-France et 1/5 sur Paris.
- 57.099 recours logement ont fait l'objet d'une décision : près de la moitié sont favorables.
- 9.334 offres de logement ont faites par les bailleurs, dont 1.639 ont été refusées.
- Plus de 11.000 personnes (11.411) ont été relogées via les effets directs ou indirects du DALO.
- 1.070 ménages ont été hébergés ou logés temporairement suite à un recours DALO.
- 3.021 recours gracieux ont été introduits auprès des présidents des commissions de médiation, suite à des décisions n'ayant pas reconnu le caractère prioritaire des demandes.
- Les tribunaux administratifs ont été saisis de 669 recours contentieux pour excès de pouvoir de la commission de médiation, relatifs au caractère prioritaire ou non des demandes.
- Au moins 7.250 ménages désignés prioritaires pour un logement par les commissions

de médiation, dont 6.500 Franciliens, n'avaient pas reçu d'offre dans le délai légal³¹¹.

c) en guise de conclusion sur le DALO

184. Au terme de ce trop court tour d'horizon, un retour à l'interrogation de départ s'impose. Forcée dans la précipitation en réponse à une action médiatique (quelques semaines seulement ont suffi à faire d'une revendication sociale une législation en bonne et due forme), la loi du 5 mars est-elle elle-même autre chose qu'un pur objet médiatique, destiné d'abord à marquer l'opinion à quelques encablures des élections présidentielles ? N'est-elle qu'un contre-feu législatif chargé d'abord et avant tout de circonscrire l'avancée du feu bouté par les Enfants de Don Quichotte ? La réponse n'évite pas l'ambiguïté.

185. D'un côté, si aucune législation ni action en justice ne permettra par soi de faire sortir de terre des logements là où il n'en pousse pas (« Il est bien difficile pour l'heure d'affirmer qu'une telle loi permettra de loger rapidement les personnes les plus démunies », craint Éric Sales³¹²), au moins la législation du 5 mars 2007 exerce-t-elle une certaine pression financière sur l'État, ce qui était inédit jusqu'alors. Par ailleurs, l'attribution de responsabilités claires dans un processus linéaire et — on l'espère — transparent rendra malaisé pour les différents acteurs d'encore décliner leurs compétences pour mieux se défausser sur leurs voisins, auxquels ils sont trop heureux de transmettre l'encombrant dossier de la matérialisation, *hic et nunc*, du droit au logement. Il n'est peut-être pas mauvais enfin, dans un marché si peu régulé que celui du logement (où le libre jeu de l'offre et de la demande laisse sur le carreau plusieurs millions de mal logés), de réaffirmer la responsabilité de l'État et de réclamer des autorités une intervention plus appuyée. À preuve ou à témoin, l'insistance redoublée mise par la loi du 5 mars 2007 sur les commissions de médiation (avec l'échéance du 1er janvier 2008) a probablement accéléré leur mise en place dans les départements qui, jusque-là, n'y avaient pas encore pourvu.

186. Pour autant, l'on évitera de continuer à utiliser le pompeux vocable « droit au

³¹¹ Compilation réalisée par L. THOLOME, « La mise en oeuvre du droit au logement opposable : il ne faut jamais mettre la charrue avant les boeufs », *Echos log.*, 2009, n°4, p. 13.

³¹² E. SALES, *op. cit.*

logement opposable » là où l'on ne trouve en réalité qu'un simple droit au procès. Pour le sans-abri directement concerné, dont la situation concrète risque de ne pas s'en trouver améliorée dans l'immédiat (quand bien même son procès connaîtrait une issue heureuse), l'avancée est faible concédons-le. Il faudrait déjà, à la base, être animé par un sens aigu du bien commun pour initier une procédure judiciaire dont on sait pertinemment, en cas d'absence de solution de logement proposé par l'autorité publique ainsi attirée en justice, qu'elle profitera à la collectivité bien davantage qu'au requérant *ut singuli*, fût-il victorieux. Ce fameux droit au logement n'en est donc pas un, à proprement parler, dans la mesure où il n'implique nullement dans le chef du débiteur l'obligation correspondante de délivrer une habitation. Or, pour véritablement accéder à l'effectivité, le droit au logement suppose corrélativement le *devoir* de loger (de la part de l'État en l'espèce). On a donc là toutes les apparences d'une fausse bonne idée, qui consiste à faire supporter financièrement par le contribuable (puisque l'astreinte est payée avec le produit de l'impôt) l'impéritie des responsables en charge de l'extension de l'offre publique de logements. Il s'agit, autrement dit, d'une taxe déguisée. La ficelle est un peu grosse...

187. L'on relèvera, enfin, que le système du droit au logement opposable risque de creuser encore le fossé existant entre les municipalités qui ont choisi de se conformer au prescrit de loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (qui impose un quota de 20 % de logements sociaux par commune³¹³) et celles qui restent en défaut d'application. Les premières, en effet, subiront une pression accrue de la part des mal-logés dès lors que leur parc public est plus étoffé. Les localités qui, en revanche, ne mettent à disposition qu'une offre restreinte d'habitations sociales seront fatalement moins sollicitées par les personnes démunies qui, partant, risquent moins alors de s'implanter sur leur territoire (et de consommer leurs budgets sociaux). Ce qui conduit à la situation absurde où ceux qui font déjà des efforts sont invités à les redoubler tandis qu'on laissera tranquilles les autres. Les bons élèves, en somme, sont pénalisés.

188. Et si dès lors, à la place d'une astreinte versée dans un fonds abstrait et éloigné, l'on instaurait au bénéfice du candidat locataire social une indemnité compensatoire forfaitaire, à l'instar de ce que le législateur belge a prévu dans le cadre d'une lutte contre les discriminations

³¹³ Art. L. 302-5 du Code de la construction et de l'habitation, inséré par la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.*, 14 décembre 2000, art. 55.

trop souvent engluée dans les lenteurs — et les aléas — du procès pénal³¹⁴ ? En transformant ainsi un droit à une habitation sociale — qui n'illusionne personne — par un droit à une somme d'argent, on n'érigera certes pas un logement de plus, mais au moins atténuera-t-on, dans un contexte d'encadrement des loyers impérativement, les difficultés financières les plus aiguës rencontrées par les ménages paupérisés, contraints pour l'instant d'affecter au paiement du loyer une somme telle — souvent plus de la moitié du budget de la famille³¹⁵ — qu'elle oblige à faire des sacrifices sur d'autres postes (la santé le plus souvent).

189. Il est un autre avantage, et non des moindres, associé à cette idée. Pour toucher son aide pécuniaire, nul n'est besoin en effet d'encombrer les prétoires. Sur pied de la loi du 9 juillet 1991³¹⁶, l'État français indemnise bien à l'heure actuelle les propriétaires, à proportion du profit locatif dont ils sont privés³¹⁷, pour le retard mis par la force publique dans l'exécution de décisions de justice (expulsion du logement par exemple)³¹⁸. Pourquoi dès lors une procédure similaire au bénéfice du demandeur d'un logement social ne pourrait-elle pas être instaurée au bout d'un certain temps d'attente ? Le tout, à la condition naturellement que l'effort de construction se poursuive en parallèle, sans faiblir. Pour espérer matérialiser le droit au logement opposable, il n'existe en effet pas mille solutions; il faut impérativement « amener l'offre au niveau de la demande » observe Luc Tholomé, qui conclut, pour la Belgique : « Nous en sommes encore malheureusement loin... »³¹⁹. Mais, plus généralement, tant que le parc social ne sera pas occupé en priorité par des personnes dans le besoin, il est illusoire alors de vouloir le rendre accessible à ceux qui en ont le plus besoin³²⁰.

³¹⁴ Art. 18, §2, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 30 mai 2007.

³¹⁵ Voy. sur le thème C. PLATEAU, « Hausse des dépenses de logement », *SESP en bref* (Service Économie, Statistiques et Prospective du Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durables), n° 8, juillet 2006.

³¹⁶ Art. 16 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, *J.O.*, 14 juillet 1991. Voy. également l'art. 50 du décret n°92/755 du 31 juillet 1992, *J.O.*, 5 août 1992.

³¹⁷ Septante-sept millions d'euros ont ainsi été déboursés en 2005 par exemple. Voy. pour de plus amples développements le *Rapport sur les indemnisations de refus de concours de la force publique* publié en 2006 par la Mission d'audit de modernisation du Gouvernement français.

³¹⁸ Voy., pour une application, C.E. fr., 27 avril 2007, n°291410.

³¹⁹ L. THOLOMÉ, « Le droit au logement opposable : gadget ou véritable protection sociale ? », *Echos log.*, mai 2007, n°5, p. 24.

³²⁰ Voy. pour de plus amples développements N. BERNARD, *Repenser le droit au logement en fonction des plus démunis. Un essai d'évaluation législative*, Bruxelles, Bruylant, 2006.

3. Le plan de stratégie nationale de prise en charge des sans-abris et mal logés 2009-2012

190. Le Gouvernement français est actuellement engagé dans un processus de réforme de la prise en charge des personnes sans-abri ou mal logées, qui s'inscrit dans le cadre de la politique globale de lutte contre l'exclusion et contre la pauvreté, et qui a pour ambition de développer une stratégie d'ensemble de prise en charge de ces personnes.

Dans ce cadre, le secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme a présenté à la presse, le 10 novembre 2009, le Plan de stratégie nationale de prise en charge des personnes sans abri ou mal logées — 2009-2012. Ce plan est présenté comme étant le fruit d'un processus partenarial ayant notamment largement impliqué le secteur associatif et ayant débouché sur *20 recommandations*. Il est particulièrement intéressant tant il rappelle que, par delà les frontières et les particularismes nationaux, les réalités humaines vécues et les solutions envisagées sont finalement souvent fort ressemblantes. Nous retiendrons de ce plan les éléments suivants.

191. Les constats sont faits que :

- le dispositif de traitement des expulsions pour dettes locatives, troubles du voisinage et autres facteurs... n'a pas réussi à réduire significativement le nombre d'expulsions locatives ces dernières années (100.000 résiliations de bail par an, dont 10 % entraîne une expulsion avec concours de la force publique).
- le droit au logement opposable oblige l'État à reloger les ménages prioritaires qui sont menacés d'expulsion. Dans ce cadre, il est plus que jamais nécessaire de tout mettre en oeuvre pour prévenir les expulsions.
- face aux situations d'expulsion, les solutions mises en oeuvre (hébergement des parents, placement des enfants, hôtels...) ont souvent un coût humain et financier très important.

192. Le Gouvernement propose en conséquence notamment de :

- Expérimenter l'intermédiation locative dédiée à la prévention des expulsions pour les ménages de bonne foi dont le comportement ne fait pas obstacle à leur maintien dans les lieux. L'intermédiation locative consiste en la reprise du bail ou la proposition d'un autre logement par une association qui sous-loue le logement à l'occupant et qui assure un accompagnement social. Elle présente l'intérêt de garantir au propriétaire le

paiement d'un loyer, soit le temps du remboursement de la dette, soit le temps du relogement du locataire dans un logement plus adapté (ce qui est plus intéressant qu'une indemnité d'occupation ou de non concours de la force publique).

- S'efforcer de sécuriser les propriétaires contre les risques d'impayés et éviter aux locataires d'avoir à fournir la caution de tiers, pour favoriser l'accès au logement des populations modestes. Un dispositif assurantiel, La Garantie des risques locatifs (GRL) permettra, à partir de 2010, d'y apporter une réponse. L'étape suivante concernera la mise en place de dispositifs « ad hoc » permettant de sécuriser d'une part les organismes agréés qui font de l'intermédiation locative et d'autre part les bailleurs sociaux.

193. Des plate-formes de veille sociale existent déjà en France, répondant à l'objectif de proposer une réponse à toute personne en situation d'urgence, et de coordonner localement les différents acteurs. Cependant, une partie du public visé, soit ne trouve pas la réponse attendue de cette plate-forme, soit n'y fait plus appel. De plus, la multiplication des dispositifs et des structures sur les territoires, destinée à s'adapter toujours à l'évolution des publics et des problèmes à résoudre, a souvent conduit à des effets de filière, ou de superposition.

Or, l'accent est mis sur la nécessité de permettre à toute personne en situation d'urgence, en recherche d'un hébergement ou, plus largement, d'un accès au logement, de trouver une réponse adaptée à ses besoins, en assurant les trois fonctions de base que sont le premier accueil, une évaluation de sa situation (sociale, sanitaire, au regard de ses droits, etc..) et une mise à l'abri couplée à une orientation vers l'hébergement ou l'accès au logement, quand celui-ci est possible.

Il est en conséquence notamment proposé de :

- Confier à un opérateur la mission de *centraliser toutes les demandes d'hébergement* ou d'accès à un logement adapté, *de recenser toute l'offre* d'hébergement disponible, en dehors des places d'urgence, et de désigner, de manière collégiale et coordonnées avec les gestionnaires de structures, la réponse la plus adaptée pour chaque demandeur.
- Mettre en place, en concertation avec les associations, un *réfèrent personnel* pour tout usager qui le souhaite, afin de garantir sa prise en charge dans le temps et sans rupture. Cela suppose de viser autant que possible un réfèrent unique tout au long du parcours.

194. Bien que le logement soit souvent la première demande des ménages, certains d'entre eux ne sont pas prêts à accéder au logement, ou rencontreront vraisemblablement des difficultés pour s'y maintenir une fois relogés. Tout l'enjeu est de pouvoir offrir la prestation la plus adaptée en fonction de la situation du ménage. Or, de multiples acteurs interviennent dans ce champ (travailleurs sociaux des communes et des départements, caisses d'allocations familiales, associations, etc.) ce qui ne garantit pas toujours l'adaptation et la qualité de la prestation.

Il est en conséquence proposé de s'orienter vers un accompagnement personnalisé fondé sur les principes suivants :

- La prestation adaptée doit être définie à l'issue d'un diagnostic social réalisé par des professionnels du travail social (ou éventuellement une équipe pluridisciplinaire comportant un psychologue ou un médecin).
- Les conclusions du diagnostic social doivent être partagées et explicitées dans un contrat personnalisé liant le travailleur social, le bénéficiaire et le bailleur / logeur.
- La prestation adaptée doit être graduée en termes de contenu, de durée, et d'intensité, en fonction de la situation des personnes, de la localisation du logement, des opérateurs présents localement.
- Le contrat personnalisé doit avoir une dimension évaluative et évolutive afin de réorienter, si besoin, la prestation, en fonction de l'évolution de la situation du ménage, et de vérifier que les parties prenantes du contrat initial respectent leurs engagements respectifs.

195. Le constat est fait que les critères conduisant à accepter ou refuser une candidature sont très variables d'un bailleur social à un autre, pouvant conduire dans certains cas à des pratiques sélectives.

La volonté est affirmée de veiller à ce que les logements sociaux attribués chaque année bénéficient prioritairement, comme le prévoit la loi, aux personnes qui en ont le plus besoin, en garantissant un accès prioritaire aux logements sociaux des personnes sans-abri et mal logées.

196. La lutte contre les « marchands de sommeil » est relancée avec le Ministère de la Justice, dans la suite de la circulaire de décembre 2007. Les faits les moins graves peuvent

donner lieu à des classements sans suite sous condition de régularisation, de réalisation de travaux, ou de relogement des occupants, ou à d'autres alternatives aux poursuites (rappel à la loi, composition pénale notamment). Dans les cas de situations mettant en péril la sécurité des occupants de l'immeuble, de mauvaise foi ou de désinvolture de la part du propriétaire, des poursuites seront engagées systématiquement. Des peines complémentaires de confiscation de l'immeuble concerné et d'interdiction d'exercer une activité peuvent aussi être requises.

Afin d'améliorer ce dispositif, il est proposé d'envisager des astreintes (pouvant aller jusqu'à 1.000 euros par jour de retard) pour obliger le propriétaire à réaliser les travaux lui-même dans les délais impartis. Cette astreinte permettrait de traiter plus rapidement les logements que la procédure de travaux d'office, plus lourde, plus longue et plus onéreuse, qui continue néanmoins d'exister.

§2. En Allemagne : l'exemple de Cologne

197. En Allemagne, la question de l'expulsion locative fait l'objet de réponses au niveau local. Cologne a développé une politique locale mettant en œuvre une panoplie de mesures afin d'éviter le sans-abrisme. Ainsi, en 2004, près de 3.000 ménages avaient fait l'objet d'un véritable relogement ou d'une décision de non expulsion, 1.700 au titre de la réquisition, 500 au titre de la réservation de logements sociaux, 200 dans des logements adaptés avec accompagnement social, 100 dans des foyers d'hébergement financés par la Ville et les 400 restants à l'hôtel dans l'attente de solutions alternatives.³²¹

198. Ainsi, donc, parmi les différents types de mesures adoptés par la ville de Cologne figure celles de « non-expulsion ». Celles-ci relèvent d'une certaine forme de réquisition, dont la procédure est la suivante : lorsque le Tribunal doit juger une affaire d'expulsion, la loi fédérale l'oblige à avertir la ville. Le service communal fait alors une enquête auprès des familles et peut décider de maintenir, pendant deux fois treize semaines³²², les locataires dans le logement loué par un particulier en contrepartie du paiement du *loyer* et des *arriérés* éventuels. L'intervention de la commune est assortie d'un accompagnement social des personnes afin qu'elles reprennent leurs paiements ou qu'elles déménagent vers un autre logement. Selon le directeur des services logement de la ville, cette méthode y est apparue comme une alternative moins coûteuse que le relogement, ainsi exposait-il que « *cette mesure ne nous revient qu'à 3.000 euros par famille et par an. S'il fallait retrouver un domicile ailleurs, cela nous reviendrait à 6.000 euros minimum* »³²³.

199. En Belgique, un tel mécanisme n'existe pas. Ce qui s'en approche à nos yeux le plus est la jurisprudence, partagée par plusieurs Cours du Travail du pays, selon laquelle l'aide sociale que le C.P.A.S. peut être amené à octroyer n'implique pas la prise en charge des dettes passées du demandeur, sauf dans le cas où le non-remboursement de cette dette pourrait entraîner une

³²¹ Voyez sur le sujet, L. GHEKIERE, « le droit au logement dans l'Union Européenne : entre objectif, garantie et obligation de fournir un logement », janvier 2007, disponible sur le site : www.union-habitat.org/

³²² www.anil.org/fr/publications-et-etudes/etudes-et-eclairages/2008/sans-abri-et-mal-loges-en-allemande-lexemple-de-cologne-et-de-bielefeld/index.html

³²³ Catherine Le Gall, *La Gazette des communes*, 15 octobre 2007, p. 44-45, www.hicnet.org/content/cologne_impose_le_droit_au_logement.pdf

atteinte à une vie conforme à la dignité humaine³²⁴, ce que peut être la dette de loyer dès lors qu'elle peut être susceptible d'entraîner la dissolution du contrat et, donc, l'expulsion.

200. Signalons toutefois, dans ce même registre préventif, que le Gouvernement bruxellois a déclaré, dans son accord de majorité, que « l'intervention de la Région dans la couverture d'une assurance contre la perte d'emploi en faveur des locataires sera étudiée »³²⁵. Il s'agirait, là, d'une application au secteur de la location du principe de l'assurance gratuite contre la perte de revenus offerte, dans les trois régions du pays³²⁶ (mais uniquement sur papier à Bruxelles³²⁷), aux accédants à la *propriété*.

Il convient de noter à cet égard qu'une proposition de décret en ce sens a été déposée l'an dernier au Parlement wallon³²⁸, sans connaître le succès cependant. L'idée est néanmoins reprise par l'accord de majorité wallon : « [Le Gouvernement s'engage à] envisager, à l'instar de l'assurance existant déjà contre la perte de revenus de ménages contractant un prêt hypothécaire, la mise en place d'une assurance perte de revenus couvrant le paiement des loyers. Celle-ci couvrirait le locataire qui, à la date d'entrée en vigueur du contrat de bail, bénéficie de revenus suffisants pour payer son loyer (qu'ils soient précaires, modestes et moyens) et les perd ensuite de façon involontaire. Cette assurance serait notamment conditionnée à la qualité du logement et

³²⁴ CT Liège, 8 janvier 2009, RG 8534-08 ; CT Liège, 26 avril 2006, RG 33.738-05 ; CT Liège, 23 mars 2005, RG, 32.476-04 ; CT Bruxelles, 31 mai 2001, RG 37.675 ; CT Bruxelles, 8 juin 2000, RG 39.502, inédits.

³²⁵ *Un développement régional durable au service des Bruxellois, op. cit.*, p. 24.

³²⁶ A titre d'exemple, les Wallons connaissent depuis de longues années déjà ce principe de l'assurance gratuite contre la perte de revenus, à la grande satisfaction des acteurs concernés. Concrètement, l'assurance couvre pendant trois ans, et à proportion de 6.200 euros annuels, la défaillance dans le remboursement de l'emprunt hypothécaire imputable directement à une perte d'emploi ou à une incapacité de travail

³²⁷ En Région de Bruxelles-Capitale, nulle trace de ce dispositif pendant longtemps, en dépit du fait que les deux accords de majorité précédents le prévoyaient expressément (voy. notamment l'accord de gouvernement 2004-2009, *Un avenir et une ambition pour Bruxelles*, juillet 2004), tout comme le Plan régional de développement de 1995. Le 22 janvier 2009, toutefois, le Parlement bruxellois a adopté une ordonnance portant création d'un tel système (art. 80 du Code bruxellois du logement, modifié par l'ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 janvier 2009 concernant l'instauration d'une assurance habitat garanti pour les nouveaux propriétaires, *M.B.*, 6 février 2009). Au vu du texte de loi cependant (peu clair il est vrai), celle-ci ne serait ouverte qu'aux clients du Fonds du logement (contrairement à son équivalent wallon). En tout état de cause, il reviendra au présent gouvernement bruxellois de donner de la consistance réglementaire (et des moyens budgétaires !) à ce qui n'est toujours aujourd'hui qu'un point de départ législatif. De nombreuses questions restent entièrement à régler (bénéficiaires ? valeur vénale maximale du bien acheté ? hauteur et durée d'intervention ? identité de l'organisme assureur ? etc.), de sorte que l'arrêt d'exécution — éminemment nécessaire à la mise en œuvre du prescrit — est attendu avec impatience

³²⁸ Proposition de décret déposée le 24 septembre 2008 par MM. Stoffels et consorts visant à compléter le dispositif en matière d'assurance contre la perte de revenus (DOC. 839 (2008-2009) — n°1 et *1bis*).

au montant du loyer. Elle permettrait au bailleur de couvrir les risques en matière de loyers impayés lors d'une perte de revenus du locataire »³²⁹.

SECTION II. DANS LE PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX

A. En Région de Bruxelles-Capitale

§1. Durée et causes de dissolution du bail de logement social³³⁰

201. À Bruxelles, au jour d'aujourd'hui³³¹, le bail (de logement) social est conclu pour une *durée indéterminée*.

L'article 29 du bail-type de logement social³³², d'application obligatoire, prévoit qu'il peut être dissous pour les causes «de droit commun», c'est-à-dire pour les mêmes causes que celles permettant de dissoudre un bail conclu entre personnes privées. À y regarder de plus près, cette affirmation mérite d'être sérieusement nuancée, la législation régionale spécifique au secteur s'écartant expressément à plusieurs égards tant des conditions de fond que de forme applicables aux baux (de résidence principale) passés entre particuliers. Ainsi, par exemple, les trois différents cas de résiliation anticipée par le bailleur (pour cause d'occupation personnelle, de travaux, ou sans motif mais moyennant paiement d'une indemnité) prévus dans la loi sur le bail

³²⁹ *Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*, Déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, p. 88.

³³⁰ Pour un aperçu détaillé, voyez N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Le bail de logement social à Bruxelles et en Wallonie : approche descriptive, comparative, critique*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 124 et s.

³³¹ En Région wallonne, en revanche, vient d'être mis en place le bail à durée *déterminée* (9 ans) qui permet à la société de logement de réexaminer la situation au terme du contrat et, même, à l'expiration de chaque triennat (respectivement art. 6, al. 3, et art. 18, §1^{er}, 2^{ème} tiret, du bail-type établi par l'annexe n°5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.*, 7 novembre 2007). À en croire toutefois son accord de majorité, la Région de Bruxelles-Capitale s'inscrit résolument dans ce sillage : « La Région mettra en place un bail à durée déterminée de 9 ans pour les nouveaux entrants à partir de 2010. À l'issue du bail, celui-ci ne pourrait être renouvelé que si les occupants ne dépassent pas de 10 % les conditions pour pouvoir bénéficier d'un logement social. Le Gouvernement pourra déterminer des dérogations pour des raisons liées à l'âge et à la santé » (*Un développement régional durable au service des Bruxellois*, *op. cit.*, p. 25).

³³² Que l'on trouvera en annexe 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société de Logement de la Région de Bruxelles-Capitale ou par les sociétés immobilières de service public, *M.B.*, 14 novembre 1996.

de résidence principale ne peuvent être transposés tels quels à cette matière³³³. Ce qui est par contre correct, c'est que le bailleur social peut, comme tout bailleur, postuler la dissolution du bail pour faute contractuelle du locataire, au rang desquelles, par exemple, le non-paiement du loyer³³⁴ ou le non-respect de l'obligation d'user du bien en bon père de famille (comme le fait de causer des troubles de voisinages excessifs, par exemple)³³⁵.

202. Outre l'application (partielle) du « droit commun », le bail (de logement) social peut par ailleurs être dissous pour des causes spécifiques, au nombre de quatre :

- le refus d'un logement adapté : La S.I.S.P peut mettre fin au bail si le (ménage) locataire qui occupe un logement devenu inadapté, au regard des normes établies en termes de chambres par rapport à la composition de ménage, refuse de prendre en location le logement adapté qui lui est proposé, doté d'un confort semblable et dont le loyer n'excède pas de 15 % le loyer initial³³⁶.
- le non-paiement de la cotisation de solidarité : Les locataires sociaux dont les revenus dépassent dans une certaine mesure les revenus d'admission au logement social sont tenus de payer une cotisation de solidarité. En cas de non-paiement de celle-ci, la réglementation prévoit que le bail prendra fin « de plein droit », moyennant préavis de six mois³³⁷.
- l'acquisition d'un bien immobilier : Le bail prend fin, moyennant préavis de six mois, lorsqu'un locataire social acquiert en pleine propriété, usufruit ou emphytéose un bien immeuble affecté au logement ou à un usage professionnel. La S.I.S.P pourra toutefois refuser de mettre fin au bail dans des « cas individuels » et dans des « circonstances particulières », par décision motivée prise sur avis du délégué social³³⁸.

³³³ Pour plus de détails, voyez N. BERNARD et L. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 128 à 131.

³³⁴ Art. 14, § 5, al.1, du bail-type : « la violation des dispositions conventionnelles peut justifier qu'il soit mis fin à la convention ».

³³⁵ Sur cet aspect, voyez N. BERNARD et L. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 109 à 113.

³³⁶ Art. 3, al. 6, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société de Logement de la Région de Bruxelles-Capitale ou par les sociétés immobilières de service public.

³³⁷ Art. 159 du Code bruxellois du logement et 28, § 5, du bail-type.

³³⁸ Art. 4, § 4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société de Logement de la Région de Bruxelles-Capitale ou par les sociétés immobilières de service public et art. 28, § 4, du bail-type.

- le décès du dernier locataire social survivant : Contrairement à ce qui se passe pour le bail de droit commun, le bail social prend fin « de plein droit » en cas de décès du dernier locataire survivant, le logement devant être libéré « dans les trois mois au plus tard »³³⁹. Mais, en l'état actuel, les textes ne permettent pas de déterminer de la façon la plus claire qui a la qualité de locataire social : faut-il avoir formellement signé le bail ou avenant ? Ou suffit-il au contraire d'avoir porté à la connaissance de la S.I.S.P. la présence dans le ménage et d'avoir vu celle-ci prendre en considération cette présence pour l'application de la réglementation (calcul de loyer, logement adapté, etc...) ? La Secrétaire d'État au Logement de l'époque prit position pour la première³⁴⁰, tandis plusieurs juges de paix de se sont déjà prononcés en faveur de la seconde³⁴¹...

§2. Le moratoire hivernal

203. Si la loi sur l'humanisation des expulsions a explicitement invité le juge à prendre l'arrivée de l'hiver en considération, il n'existe pas, pour ce qui concerne le secteur locatif privé belge de moratoire interdisant purement et simplement les expulsions durant cette période, contrairement à ce qu'il se passe ailleurs³⁴². Des propositions de loi ont déjà été déposées en ce sens³⁴³, mais elles n'ont jamais atteint la majorité requise (pour des raisons expliquées plus haut).

Toutefois, en ce qui concerne le logement social à Bruxelles, pointons l'existence de la circulaire du 16 novembre 2000. Signé conjointement par le Secrétaire d'Etat au logement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Directeur général f.f. de la Société du logement de la Région bruxelloise (S.L.R.B.) ainsi que le Directeur général adjoint (f.f.), le texte impose une sorte de moratoire hivernal en matière d'expulsions aux différentes sociétés immobilières de service public (S.I.S.P.). L'expulsion physique, cependant, n'est pas interdite *stricto sensu* entre le 1^{er} décembre et le 28 février (contrairement à ce que véhicule une idée reçue), mais elle ne pourra

³³⁹ Art. 28, § 2 et 4 de l'arrêté du Gouvernement du 26 septembre 1996, organisation la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (S.L.R.B.) ou par les sociétés immobilières de service public (S.I.S.P.).

³⁴⁰ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, Compte-rendu intégral, commission du logement et de la rénovation urbaine, sess. ord., 2006-2007, n° 43, séance du 27 février 2007, p. 28 et s.

³⁴¹ Sur le sujet, N. BERNARD et L. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 144 et s.

³⁴² Comme en France, par exemple : voyez ci-dessus.

³⁴³ Propositions de loi des 22 décembre 1995, *Doc.Parl*, Sénat, SO, 1995-96, 1-215/1, 15 janvier 2001 et 8 juillet 2003, *Doc.Parl*, Sénat, SE 2003-2004, 3-28.

être effectuée « que pour des cas exceptionnels » et sera « particulièrement motivée ». Il faut, concrètement, que l'éviction « ne puisse être différée », pour des raisons ayant trait soit à des « problèmes comportementaux graves » vis-à-vis du personnel de la société ou d'autres locataires, soit à « l'absence de réaction aux mesures initiées par la société à la suite d'un accroissement d'arriérés locatifs particulièrement importants ». En tout état de cause, les expulsions devront faire l'objet d'une décision « au cas par cas » par le conseil d'administration de la S.I.S.P., sur la base d'un rapport établi au préalable par le délégué social.

204. Ce que l'on sait moins, c'est que le moratoire hivernal ne constitue que *l'un de volets* d'un plan plus global mis en place par la même circulaire du 16 novembre 2000 pour prévenir les expulsions dans le parc social, la pointe émergée — et la plus emblématique — de l'iceberg. Reconnaisant ainsi le caractère « particulièrement sensible » de la problématique, les auteurs du texte commencent par rappeler que la S.I.S.P. « ne peut être un bailleur comme les autres » ; elle « se doit, avant tout, d'assurer la mission sociale qui lui est dévolue ». Il faut, en un mot, « encadrer la pratique des expulsions » et « éviter toute dérive éventuelle », ce dont les acteurs sont d'ailleurs « unanimement conscients ». Avec non moins de détermination, en même temps, la société de logement est tenue de circonscrire « de manière ferme » l'accroissement global des arriérés locatifs ainsi que le comportement « déviant » de certains locataires. Tenaillé entre ces deux impératifs, le secteur est confronté à une « tension de plus en plus vive ». En tout état de cause, « il ne s'agit nullement d'interdire purement et simplement » le recours à la possibilité d'expulsion, tient à préciser la circulaire, à peine de véhiculer un peu opportun « message d'impunité » auprès des locataires. A la place, les S.I.S.P. trouveront dans le texte des « balises qui structureront la notion d'intérêt général ».

Entre autres, le conseil d'administration de chaque société de logement est ainsi « invité à adopter une procédure de récupération de créances » de même qu'à établir un « canevas d'intervention (lettres de rappel — médiations — plans d'apurement — saisine du juge de paix ...) ». Arrêté en son principe par les autorités régionales, ce protocole n'en reste pas moins « laissé à l'appréciation de chaque S.I.S.P. ». Il est, quoi qu'il en soit, communiqué à la fois au délégué social et au locataire, « dès son déclenchement ». En sus, toute décision d'exécuter effectivement une expulsion, « quelle qu'en soit la date », devra être précédée d'un « rapport motivé et complet » de la société de logement ainsi que d'un avis du délégué social. L'expulsion,

plus spécifiquement, est prohibée « si la S.I.S.P. ne peut pas prouver qu'elle n'a pas essayé [entendez : a essayé] de trouver une solution à l'amiable, négociée avec le locataire, soit via ses propres services, soit via le recours à un organisme tiers (C.P.A.S., centre de médiation de dettes, etc.) ». Par ailleurs, les efforts de la S.I.S.P. « doivent avoir été réels et ne pourront se résumer à l'envoi d'une lettre », met en garde la circulaire.

205. A propos de ce texte, à ne pas réduire donc au moratoire hivernal, relevons qu'il ne s'agit là « que » d'une circulaire, instrument juridique aux contours flous et dont le particulier ne peut en règle tirer argument pour prétendre bénéficier grâce à celle-ci d'un droit subjectif. Tout au plus y a-t-il lieu pour ce dernier de voir là les grandes traits de la ligne de conduite que la S.L.R.B. suivrait probablement, si elle était amenée à statuer en tant qu'autorité de tutelle sur le recours dont elle pourrait le cas échéant être saisie par le locataire social en application de l'article 66 du Code du logement³⁴⁴. « Pris sous la forme d'une *circulaire* ministérielle, ce moratoire ne réunit peut-être pas toutes les garanties de juridicité requises pour un tel outil, même

³⁴⁴ Art. 66 du Code du logement :

« Toute personne intéressée peut introduire auprès d'une S.I.S.P. une plainte en rapport avec ses missions. Sous peine de nullité, la plainte est envoyée par lettre recommandée à la poste ou déposée moyennant accusé de réception au siège social ou administratif de la société. La S.I.S.P. transmet la plainte au délégué social dans les huit jours de sa réception.

Le délégué social entend préalablement à toute décision les parties en litige. Le plaignant peut, s'il le désire, être accompagné par un mandataire d'une a.s.b.l. oeuvrant à l'insertion par le logement qui est agréée conformément à l'article 152, ou de tout autre mandataire de son choix. Le cas échéant, la S.I.S.P. doit être préalablement informée de l'intervention d'un mandataire.

La S.I.S.P. informe le plaignant de la recevabilité de sa plainte dans les trente jours de sa réception. A défaut d'une réponse dans ce délai, la plainte est considérée comme étant recevable.

Lorsque la plainte est déclarée recevable, le conseil d'administration de la S.I.S.P. statue dans les nonante jours à dater de la réception. Il informe le plaignant de sa décision au terme de ce délai. Si le conseil d'administration de la S.I.S.P. ne se prononce pas dans le délai, la plainte est considérée comme non fondée.

Le plaignant peut introduire un recours auprès de la SLRB par lettre recommandée à la poste ou déposée moyennant accusé de réception au siège social ou administratif de la société :

1° lorsque sa plainte est déclarée irrecevable ou non fondée ;

2° lorsqu'il estime n'avoir pas eu satisfaction ;

3° lorsque les délais impartis à la S.I.S.P. pour statuer sont épuisés. Le délai pour l'introduction du recours est de trente jours courant dès la notification de la décision incriminée ou de l'épuisement du délai visé au troisième ou quatrième alinéa.

La SLRB informe la S.I.S.P. de l'introduction d'un recours dans les huit jours à compter de sa réception et sollicite la position de la S.I.S.P., laquelle dispose de trente jours pour se prononcer. A l'échéance de ce délai, la SLRB communique à chacune des parties le rapport qui sera présenté à son conseil d'administration, lequel peut donner lieu à une réaction dans un délai de cinq jours calendrier à compter de sa réception.

La SLRB informe le requérant de sa décision dans les soixante jours de la réception du recours. En cas de silence au terme du délai, le recours est réputé rejeté.

La S.I.S.P. est chargé de l'exécution de la décision de la SLRB qui lui est notifiée par celle-ci ».

si, dans la pratique, son effectivité est grande », admet lui-même l'actuel Secrétaire d'État au Logement, qui précise « il conviendra donc de le consolider »³⁴⁵.

Pour sa part, le Secrétaire d'État au Logement de l'époque, auteur de la circulaire, en a précisé la portée en déclarant qu'« elle n'a pas pour but de limiter le pouvoir d'appréciation des juges de paix ni d'empêcher les sociétés immobilières de service public d'ester en justice. Son objectif est tout simplement d'encadrer l'exécution des jugements d'expulsion, d'éviter toute expulsion 'sèche', de garantir aux locataires de logements sociaux que de réelles tentatives de médiation, d'accompagnement social, seront effectuées avant qu'une société de logement social ne procède à une expulsion »³⁴⁶. Quoi qu'il en soit, la circulaire semble bien avoir été suivie d'effet. À ce jour, en effet, très peu de décisions d'expulsion ont dû être annulées par la tutelle.

§3. La mission de service public des sociétés de logement, et sa consécration jurisprudentielle

206. Si elles ont pour vocation de mettre des biens en location, les sociétés de logement social n'en poursuivent pas moins une mission spécifique, irréductible à l'office du propriétaire privé. Le bailleur social, en d'autres termes, n'est pas un bailleur comme les autres, dès lors qu'il s'est vu assigné une véritable mission d'intérêt général³⁴⁷. « Le Code du logement fixe la mission de la Société nationale du Logement et des sociétés agréées », avait dicté la Cour de cassation à une époque où, si la compétence du logement avait déjà été régionalisée, les organismes de logement social étaient encore, eux, soumis à une autorité centrale. « La mission confiée à ces sociétés est un service public », poursuit la haute juridiction. « Ces sociétés ont entre autres pour but de donner en location aux groupes défavorisés de la population, des habitations modestes dont les prix de location ne dépassent pas ce que les personnes bénéficiaires peuvent payer »³⁴⁸.

207. Pour le Code bruxellois du logement, les sociétés de logement social « poursuivent des missions de service public et notamment : 1° fournir aux personnes répondant aux conditions d'admission au logement social un logement destiné à la résidence principale dans les conditions

³⁴⁵ Chr. DOULKERIDIS, *op. cit.*

³⁴⁶ A. HUTCHINSON, « Le moratoire hivernal dans le parc social bruxellois », *D.Q.M.*, n° 34, janvier 2003, p. 35.

³⁴⁷ Voy. Y. NINANE et C. EYBEN, « Le champ d'application de la loi : panorama et incertitudes », *Le bail de résidence principale*, sous la direction de G. Benoît, P. Jadoul *et al.*, Bruxelles, La Charte, 2006, p. 89 et s.

³⁴⁸ Cass., 10 février 1983, *Pas.*, 1983, I, p. 661 et *J.J.P.*, 1983, p. 230, note B. JADOT.

fixées par le présent Code et par le Gouvernement »³⁴⁹. Disposant pour sa part d'un pouvoir de tutelle sur elles, le Secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale tient à rappeler, à propos des sociétés de logement social, que « les actes qu'elles posent doivent toujours être inspirés par la véritable mission de service public dont elles ont reçu la charge, ainsi d'ailleurs que le rappelle une jurisprudence plus ou moins abondante »³⁵⁰.

De fait, le tribunal civil de Liège (le Code wallon du logement contient une disposition similaire³⁵¹), n'hésite pas à déclarer que « la satisfaction des besoins de logement des personnes défavorisées est une facette de l'intérêt général », laquelle doit, par conséquent, être « prise en charge par la communauté »³⁵². Pour sa part, le juge de paix de Grâce-Hollogne évoque un « service collectif fondamental que la société bailleuse fournit en rencontrant de grandes difficultés, en raison de la paupérisation constante de la population »³⁵³. Il est vrai que beaucoup de locataires sociaux « sont marginalisés ou supportent divers handicaps, sont sous divers statuts d'assisté, trop souvent mal alphabétisés », renseigne le même magistrat dans une autre espèce. « C'est à ces usagers-ci, les plus vulnérables, qu'il faut garantir prioritairement l'accès au logement adéquat, dans d'équales conditions de dignité humaine »³⁵⁴.

208. Plus spécifiquement, la jurisprudence — relativement consciente donc du rôle cardinal rempli par l'institution de l'habitat public — tend parfois à freiner les expulsions dans le parc social, au nom précisément de cette dédicace inaliénable aux défavorisés. « Le logement de service public représente un bien fondamental et essentiel, souvent le dernier garant d'une dignité humaine déjà précaire », estime à cet égard le juge de paix de Grâce-Hollogne. « Priver les personnes précarisées de ce bien est dès lors une décision d'exclusion grave que doivent motiver des raisons extrêmement sérieuses [...] Il s'agit d'une décision de dernier recours, quand il a été démontré que toutes les mesures propres à régler la difficulté par des moyens moins punitifs ont été tentées sans succès »³⁵⁵. Dans la foulée, le juge de paix d'Anderlecht considère

³⁴⁹ Art. 57, 1^o, du Code bruxellois du logement.

³⁵⁰ Chr. DOULKERIDIS, *op. cit.*

³⁵¹ Art. 131 du Code wallon du logement.

³⁵² Civ. Liège, 29 juin 1987, *Amén.*, 1987, p. 130, note B. HUBEAU.

³⁵³ J.P. Grâce-Hollogne, 28 janvier 2003, *J.L.M.B.*, 2003, p. 1637. Voy. également J.P. Grâce-Hollogne, 27 mars 2001, *Échos log.*, 2002, p. 26.

³⁵⁴ J.P. Grâce-Hollogne, 16 mai 2000, *J.L.M.B.*, 2000, p. 1341.

³⁵⁵ J.P. Grâce-Hollogne, 27 mars 2001, *Échos log.*, 2002, p. 26. En l'espèce, et même si « le loyer doit être payé par priorité », une somme d'une cinquantaine de milliers de francs (± 1.250 €) d'arriérés de loyer n'est pas constitutive

qu'une société de logement social, confrontée au maintien dans les lieux des enfants d'un contractant défunt, « pourrait, au lieu d'invoquer ses règlements selon elle, d'ordre public, montrer plus de réalisme et de chaleur humaine et ne pas vouloir, en vertu de son sacro-saint règlement, expulser les défendeurs (âgés) d'un logement qu'ils occupent depuis plus de vingt ans et auxquels on ne reproche rien »³⁵⁶. Dans le parc public, en effet, la gravité de l'éventuelle faute du preneur doit s'apprécier à l'aune de la mission sociale dont est investie la société de logement et, à la fois, en fonction des conséquences qu'une résiliation du bail pourrait engendrer. Ainsi l'intérêt au renouveau que pourrait avoir une S.L.S.P. doit-il soigneusement être « mis en balance avec le préjudice que le locataire est susceptible de subir », avertit le juge de paix de Charleroi. Et, de toute façon, le magistrat dispose toujours de la possibilité de « vérifier » les motivations « formelle et matérielle » de la société de logement qui postule la résiliation du bail social, « en ayant toujours à l'esprit la finalité du service public »³⁵⁷.

209. Dans la ligne, relevons qu'à une certaine époque, certaines sociétés bruxelloises de logement social n'hésitaient pas à recourir aux services de sociétés privées de recouvrement de créances³⁵⁸ afin de résorber plus hâtivement les situations d'impayés. À la suite d'abus constatés çà et là, la SLRB a envoyé en 2000 aux 33 S.I.S.P. de la capitale deux circulaires³⁵⁹ relatives aux expulsions et stipulant expressément que « le recours à des sociétés privées de recouvrement de créances pour les locataires occupant encore leur logement n'est désormais plus autorisé »³⁶⁰.

210. Il ne convient pas de conclure pour autant des éléments qui précèdent que la résiliation est impossible dans le parc public; simplement doit-elle être conforme, dans le cas d'espèce, à l'objet social de la société de logement. « La finalité sociale [des sociétés de logement de service public], qui est de concourir à ce que les plus démunis mènent une vie

d'une « raison extrêmement sérieuse » susceptible de justifier l'expulsion. Voy. également J.P. Grâce-Hollogne, 6 mars 2001, *Échos log.*, 2002, p. 28 ainsi que J.P. Grâce-Hollogne, 1er octobre 1999, *J.L.M.B.*, 2000, p. 900.

³⁵⁶ J.P. Anderlecht, 30 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 120, note L. THOLOMÉ. « Le fait de faire expulser les défendeurs par la force publique, dans les 48 heures, serait inhumain et friserait l'abus de droit, si droit il y avait », pose comme principe le juge. « Déraciner deux personnes âgées et en mauvaise santé ne serait certes pas compatible avec la raison sociale [de la société immobilière de service public] et de toutes les sociétés de logement 'social' ». Voy. également J.P. Tubize, 27 octobre 1981, *J.J.P.*, 1982, p. 171.

³⁵⁷ J.P. Charleroi, 13 juillet 1998, *J.J.P.*, 2000, p. 44, note.

³⁵⁸ Eurofides, Krebes, ...

³⁵⁹ Circulaires AB 230 et AB 231.

³⁶⁰ Voy. sur la question N. BERNARD et L. LEMAIRE, *op. cit.*

conforme à la dignité humaine en disposant d'un logement décent conformément au souhait de l'article 23 de la Constitution, commande que le recours aux sanctions contractuelles ayant pour effet la privation du logement ne soit envisagé qu'en parfaite connaissance de cause et en dernière analyse », estime le juge de paix de Grâce-Hollogne³⁶¹. Pareillement, la demande en résiliation d'un bail concernant un logement social, introduite par la société agréée, n'est pas contraire à son objet social pourvu, estime le juge de paix de Marchiennes-au-Pont, qu'elle « témoigne de son souci de gérer adéquatement un ensemble d'habitations sociales »³⁶². Enfin, l'éventuel congé donné au preneur (pour défaut d'entretien de l'habitation sociale en l'espèce) doit être « motivé » et « fondé sur un motif conforme » à cette « fonction d'intérêt général », observe le juge de paix de Charleroi³⁶³. À cet égard, la Cour européenne des droits de l'homme vient de juger, concernant une expulsion dans un logement public en Angleterre, que « toute personne risquant de perdre son domicile [...] doit pouvoir faire déterminer par un tribunal indépendant la proportionnalité de la mesure en question » (arrêt *McCann c. Royaume-Uni*)³⁶⁴.

§4. Le parc de logements sociaux et la loi sur l'humanisation des expulsions

211. Suivant une certaine jurisprudence³⁶⁵, la loi d'humanisation des expulsions ne trouverait pas à s'appliquer au parc immobilier public.

Cette jurisprudence, isolée au demeurant, est critiquable à notre estime³⁶⁶ ; le logement social n'est-il pas soumis en effet au régime général en matière de bail pour tout ce qui n'est pas expressément pris en charge par les réglementations régionales³⁶⁷ ? Et la circonstance que le patrimoine public serait *déjà* régi, le cas échéant, par des mesures administratives particulières et

³⁶¹ J.P. Grâce-Hollogne, 19 septembre 2006, *Échos log.*, 2007, n°4, p. 27. Cf. aussi J.P. Grâce-Hollogne, 28 janvier 2003, *J.L.M.B.*, 2003, p. 1637.

³⁶² J.P. Marchienne-au-Pont, 27 octobre 1989, *J.L.M.B.*, 1990, p. 245.

³⁶³ J.P. Charleroi, 12 janvier 2004, *J.J.P.*, 2006, p. 310.

³⁶⁴ Cour eur. D.H., arrêt *McCann c. Royaume-Uni* du 13 mai 2008, §50 (traduction assurée par le Service de presse de la Cour). Voy., sur cet important arrêt, N. BERNARD, « Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel. Le droit au logement et la Cour européenne des droits de l'homme », *op. cit.*

³⁶⁵ Cf. J.P. Lierre, 25 mai 1999, *J.L.M.B.*, 2000, p. 908 et *Échos log.*, 2000, p. 164.

³⁶⁶ Dans le même sens que nous : H. BOULARBAH et V. PIRE, *op. cit.*, p. 495.

³⁶⁷ « Le droit commun s'applique à tout ce qui n'est pas réglé par le régime de location sociale ou [par] ses arrêtés d'exécution », confirme de manière explicite, en son article 26, le bail-type instauré dans le secteur du logement social par l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 avril 1995 par exemple, suivi en cela par son successeur, le bail-type institué par l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 (« Le droit commun s'applique à toute question non régie par le Code flamand du logement, l'arrêté sur la location sociale ou ses arrêtés d'exécution », art. 39).

locales destinées à prévenir les expulsions n'affranchit en rien les sociétés de logement social du respect des règles générales — civiles et judiciaires — en la matière, toujours sous la réserve d'une dérogation explicite (*quod non* dans le cas d'espèce).

La réglementation civile du bail s'applique donc tant que les Régions ne l'ont pas exclu³⁶⁸, ce que la section législation du Conseil d'État a, à maintes reprises, précisé que « en cas de doute, il faudra considérer que le législateur régional [...] n'a pas entendu déroger à une règle de droit civil impérative »³⁶⁹ et que force est de constater qu'une telle dérogation n'apparaît pas dans les dispositions régionales.

212. Signalons, pour clore le point, que ces différents mécanismes voués à prévenir les expulsions dans le secteur du logement social portent manifestement leurs fruits puisque, sur l'année 2008, 15 expulsions seulement ont été enregistrées (les 33 sociétés immobilières de service public confondues)³⁷⁰.

B. En Région flamande

§1. La résolution du bail pour cause d'impayés : concertation préalable avec le C.P.A.S.

213. Le Code flamand du logement prévoit aussi une disposition particulière spécifique au contentieux de la *résolution*³⁷¹ dans le logement social. L'article 98, § 3, stipule en effet que « le bailleur ne peut terminer le contrat de location que dans les cas suivants : [...] 2° en cas d'un défaut grave ou persistant de la part du locataire d'une habitation sociale de location ayant trait à ses obligations [...] En cas d'un défaut grave ou persistant, le délai de résiliation comprend trois

³⁶⁸ Pour la Région de Bruxelles-Capitale, l'art. 33 du bail-type dispose que : « la loi relative au contrat de louage est applicable au présent contrat dans la mesure où il n'y est pas dérogé par la législation et la réglementation spécifiques à la (S.L.R.B.) et à ses (S.I.S.P.) ainsi que par les dispositions du présent bail [...] ».

³⁶⁹ Projet d'ordonnance portant modification du Code du logement pour la Région de Bruxelles-Capitale, avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. Cons. Rég. Brux.-Cap.*, sess. ord., 1991-92, n° A/167/1, p. 53. Dans le même sens, proposition de décret complétant l'article 4.2 du décret du 25 octobre 1984 instituant la Société régionale wallonne du Logement, avis de la section de législation du Conseil d'État, *Doc. Cons. Rég. wall.*, 1990-91, n°213/2 ; avant projet de décret portant le Code flamand du logement, avis de la section de législation du Conseil d'État, *Vl. R.*, sess. ord., 1996-97, n° 654/1. Pour un aperçu plus global du système de répartition de compétences en matière de logement social, voy. N. BERNARD et L. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 414 à 425.

³⁷⁰ Chr. DOULKERIDIS, *op. cit.*

³⁷¹ Soit, la dissolution de la convention en raison d'une faute contractuelle.

mois. Lorsque le (défaut grave ou persistant) résulte du fait que le locataire d'une habitation sociale est insolvable, le contrat de location ne peut être terminé qu'après concertation avec le C.P.A.S. »³⁷².

214. En fait, cette disposition figurait déjà dans la réglementation précédente et un amendement avait été déposé au projet de Code flamand du logement visant à ajouter à cette disposition une dernière phrase ainsi libellée « *et pour autant que le locataire ait été relogé dans une habitation abordable pour lui* ». On voulait ainsi restreindre le risque qu'il se trouve sans-abri en cas de véritable indigence³⁷³. Cet amendement n'est pas passé. C'est que le bailleur doit pouvoir, malgré tout, mettre purement et simplement fin au contrat de location dans certains cas. En outre, comme le souligna le Ministre, le relogement est de toute façon déjà une mission du C.P.A.S.³⁷⁴

En tout état de cause, le juge ne prononcera généralement la résolution du bail de logement social pour cause d'impayé que si les arriérés atteignent une certaine importance, des termes et délais étant très souvent octroyés aux familles menacées d'expulsion, la demande de résolution ayant déjà été considérée comme un abus de droit, quand les défauts de paiements étaient dus à la mauvaise situation financière des locataires, leur bonne foi n'étant pas mise en doute³⁷⁵.

215. Relevons dans la ligne cette décision du juge de paix de Courtrai³⁷⁶ selon laquelle l'expulsion (par une agence immobilière sociale cette fois) en raison de la résolution du bail pour cause d'impayé devait être subordonnée à l'obligation de procéder au relogement des occupants de l'habitation dans une habitation conforme aux normes de qualité imposées par le Code flamand du logement. En l'espèce, le locataire faisait valoir qu'il ne pouvait acquitter le loyer parce qu'il vivait de l'aide de ses parents et qu'il était à la recherche d'un emploi.

³⁷² Ainsi modifié par le décret du 15 décembre 2006, *M.B.*, 19 février 2007.

³⁷³ Cf. B. HUBEAU, « L'expulsion et le relogement : la quadrature du cercle ? La problématique du relogement : le talon d'Achille de la politique du logement, aussi en Région flamande ? », *Regards croisés sur les expulsions de logement* (actes du colloque organisé aux Facultés universitaires Saint-Louis le 15 janvier 2010 par l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles et le Syndicat des locataires), sous la direction de N. Bernard, 2010, à paraître.

³⁷⁴ Parl. St. VI. Parl., 1996-97, n° 654/4.

³⁷⁵ Voy. J.P. Tournai, 9 février 1999, *Act. Jur. Baux*, 2000, p. 78 et J.P. Anvers, 14 mars 2006, *RW*, 2007-08, p. 115.

³⁷⁶ J.P. Courtrai, 2 janvier 2001, *R.G.D.C.*, 2003, p. 424, note B. HUBEAU.

Ainsi donc, lorsque la résiliation du bail social « va de pair avec l'évacuation de l'habitation », l'initiateur est tenu de « procéder au relogement des occupants de l'habitation ». Et ce logement alternatif doit même, de surcroît, être conforme aux règles régionales de qualité puisque le bailleur est astreint à « livrer la preuve du respect des conditions du Code flamand du logement »³⁷⁷.

216. Cette décision ne convainc pas totalement : ne serait-ce pas un manquement grave et persistant et, alors, la demande de résolution du contrat ne devrait pas être accueillie. Serait-ce bel et bien un manquement grave et persistant et, alors, l'obligation de relogement à charge du bailleur, semble ne pas s'indiquer, sauf à le placer alors dans l'impossibilité d'assurer une rotation raisonnable dans son patrimoine immobilier et, surtout, à la dépouiller de tout pouvoir de dissuasion vis-à-vis de ses locataires défaillants, ce qui constituerait un bien mauvais signal.

Au demeurant, y aurait-il du sens pour le bailleur de recréer un lien contractuel avec un locataire dont le comportement passé a été jugé suffisamment problématique par un juge pour justifier la résolution du bail ?

217. Du reste, en ce qui concerne le logement social au sens strict cette fois, la discussion sur une éventuelle obligation (au sens strict) de relogement ne doit nullement faire oublier que, en Flandre³⁷⁸ comme à Bruxelles³⁷⁹, plusieurs dispositions viennent *déjà* en aide au locataire social susceptible d'accumuler des retards de paiement, puisque sont prévus des mécanismes de réduction du loyer réel *à tout moment*³⁸⁰ en cas de diminution des revenus du locataire.

Et, pour la Région de Bruxelles-Capitale, la réglementation a pris indirectement mais clairement position en ce qu'elle autorise la société de logement social, sur avis du délégué social, à considérer irrecevable une candidature introduite par une personne qui, dans le passé,

³⁷⁷ Voy. pour de plus amples développements B. HUBEAU, « De herhuisvestingsverplichting bij de ontbinding van de huurovereenkomst in de Sociale huisvesting », obs. sous J.P. Courtrai, 2 janvier 2001, *R.G.D.C.*, 2003, p. 425 et s.

³⁷⁸ Art. 48 de l'arrêté du 12 octobre 2007 du Gouvernement flamand réglementant le régime de location sociale et portant exécution du titre VII du Code flamand du logement.

³⁷⁹ Voyez les art. 16, 19, 20 et 22 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996, organisant la location des habitations gérées par la Société de Logement de la Région de Bruxelles-Capitale ou par les sociétés immobilières de service public, *M.B.*, 14 novembre 1996.

³⁸⁰ Alors que la révision se fait d'ordinaire à un rythme annuel.

ayant été un de ses locataires, n'avait pas rempli à l'époque l'essentiel de ses obligations locatives envers elle³⁸¹.

§2. L'opération nécessitant l'évacuation : obligation de relogement

218. Le Code flamand du logement prévoit que, lorsque l'exécution d'une *opération* relevant de leur objet social requiert l'évacuation d'habitations, l'association de logement social est *tenue de reloger*, dans les conditions fixées par le Gouvernement flamand, les occupants qui satisfont aux conditions fixées sur la base de l'article 95³⁸² et les occupants d'une habitation appartenant à une association de logement social ou à l'initiateur³⁸³. Et il est encore stipulé dans la droite ligne de cette obligation, que les bailleurs sociaux sont tenus d'accorder la *priorité* à ceux qu'ils doivent reloger³⁸⁴.

219. Il y a lieu d'entendre par opération au sens de cet article, une opération *d'investissement* comme peuvent l'être des travaux d'amélioration, de rénovation, voire un achat.

Par ailleurs, les *associations de logement social* ne sont pas uniquement les sociétés de logement social, mais encore³⁸⁵ la Société flamande de logement social (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen), le Fonds flamand des familles nombreuses (Vlaams Woningfonds van de

³⁸¹ Art. 4, § 5, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996, organisant la location des habitations gérées par la Société de Logement de la Région de Bruxelles-Capitale ou par les sociétés immobilières de service public, *M.B.*, 14 novembre 1996.

³⁸² Les conditions fixées à l'art. 95 sont que l'occupant doit :

1) remplir les exigences fixées en matière de propriété immobilière et de revenus (telles qu'arrêtées par le Gouvernement flamand) ;

2) avoir en principe la volonté d'apprendre le Néerlandais, pour autant qu'il occupe une habitation sociale qui n'est pas située dans une commune de la périphérie ou de la frontière linguistique, tel que mentionné dans les lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative. Lors de l'apprentissage du Néerlandais, le but est d'atteindre un niveau correspondant à la valeur directive A.1. du Cadre européen commun de Référence pour Langues. La personne pouvant prouver à l'aide d'une attestation médicale qu'elle est grièvement malade ou qu'elle a un handicap mental ou physique l'empêchant en permanence d'obtenir la valeur directive A.1., est en tout cas exemptée de cette obligation. Pour le surplus, le gouvernement peut désigner d'autres catégories de personnes exemptées de cette exigence.

3) avoir suivi ou avoir la volonté de suivre le trajet d'intégration civique, pour autant que le décret du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique s'applique.

³⁸³ Art. 26 du Code flamand du logement.

³⁸⁴ Art. 95 du Code du logement. Voyez, pour l'application qui en a été donnée par le Gouvernement, en ce qui concerne le logement social au sens strict, l'article 19 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 12 octobre 2007 réglementant le régime de location sociale et portant exécution du titre VII du Code flamand du logement.

³⁸⁵ Voy. art. 2, al. 1er, 26°, du Code flamand du logement.

Grote Gezinnen), les agences immobilières sociales (imparfaitement traduites, en français, « agences de location sociale ») et, même, les « organisations de locataires » (pour autant qu'elles agissent conformément aux dispositions du Titre V)³⁸⁶.

³⁸⁶ Art. 1, 26° du Code flamand du logement.

SECTION III.

PRINCIPE ET DÉROULEMENT D'UNE EXPULSION JUDICIAIRE

A. Les expulsions, un « mal nécessaire »

220. De manière générale, procéder à une expulsion, aussi pénible soit cette mesure pour l'occupant, est in fine le seul moyen en l'état actuel du droit pour un créancier de récupérer son bien, vis-à-vis duquel il est lui-même souvent tenu par un lien hypothécaire. Sans ce mécanisme d'éviction, opportunément graduel et encadré par la loi, la violence régnerait probablement, et l'état de droit serait mis en péril. « Les expulsions sont un mal nécessaire », n'hésite d'ailleurs pas à asséner la juge de paix Isabelle Brandon (Bruxelles, 4^{ème} canton). « Pourquoi ? S'il n'y a pas d'expulsion, qu'est-ce qui va se passer ? Et bien il y aura des expulsions sauvages par des systèmes mafieux qui vont se mettre en place. Et c'est un grand danger. Tant que le juge, les huissiers et tout le système judiciaire contrôlent l'expulsion, à ce moment-là, on a des recours. Mais le jour où il n'y a plus d'expulsion judiciaire du tout, c'est la mafia qui se met en place »³⁸⁷.

221. Un autre registre de considérations mérite encore d'être avancé. « Si ce principe [la faculté de suspendre ses propres prestations contractuelles au cas où son cocontractant néglige les siennes et, plus largement, la possibilité d'obtenir en justice l'expulsion du locataire défaillant] devait être battu en brèche, il n'y aurait plus de nouveau contrat possible », enchérit le Syndicat des propriétaires. « Si un vendeur, un prêteur ou un bailleur devait être convaincu qu'en cas de carence de son débiteur il serait tenu de maintenir ses propres prestations, il refuserait tout net de s'engager dans la relation contractuelle ». Or, « dans une telle hypothèse, pour que la transaction ait lieu malgré tout, le propriétaire devra prendre des mesures — légales ou non — de nature à garantir ses intérêts légitimes : pas de porte, demande de garantie personnelle, paiement anticipé, représailles de toutes sortes en cas de carence, etc. Cette surenchère ne manquerait pas d'être préjudiciable au locataire [...], contraint à son tour de se plier lors de la conclusion du contrat à

³⁸⁷ I. BRANDON, *op. cit.*

des exigences accrues, éventuellement excessives ou arbitraires », met en garde Béatrice Laloux³⁸⁸.

222. De manière générale, enfin, si sa situation requiert assurément d'être sauvegardée, une protection *exagérée* du locataire entraîne parfois, par contrecoup, un trouble équivalent au propriétaire. Un équilibre est à trouver en la matière. Rappelons ainsi que la Cour européenne des droits de l'homme a condamné, dans son arrêt *Immobiliare Saffi c. Italie* (puis, dans ses arrêts *Tanganelli c. Italie*³⁸⁹ et *Lunari c. Italie*³⁹⁰), une loi italienne sur la suspension et l'échelonnement de l'exécution des décisions d'expulsion en ce que celle-ci ne permettait pas au requérant de bénéficier du concours de la force publique, ce qui a conduit à une indisponibilité prolongée du bien³⁹¹. En effet, depuis l'arrêt *Hornsby c. Grèce*³⁹², l'exécution dans un délai raisonnable des décisions de justice est un élément à part entière du procès dit équitable. Dans son arrêt *Immobiliare Saffi c. L'Italie*, la Cour a donc décidé que le maintien d'un locataire sans titre ni droit dans un immeuble durant 13 ans (!) gênait l'exercice du droit de propriété et méconnaissait le droit au respect des biens garanti par le premier Protocole additionnel³⁹³. Des mesures d'aide au logement auraient pu parallèlement être prises par le Gouvernement italien.

Et, même, la circonstance du manque d'habitations de substitution ne saurait entamer la détermination des autorités chargées de l'expulsion puisque la Cour européenne des droits de l'homme a condamné dans son arrêt *Prodan c. Moldova* un État pour avoir refusé, pour ce motif

³⁸⁸ B. LALOUX, « Le point de vue des propriétaires », Regards croisés sur les expulsions de logement (actes du colloque organisé aux Facultés universitaires Saint-Louis le 15 janvier 2010 par l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles et le Syndicat des locataires), sous la direction de N. Bernard, 2010, à paraître.

³⁸⁹ Cour eur. D.H., arrêt *Tanganelli c. Italie* du 11 janvier 2001.

³⁹⁰ Cour eur. D.H., arrêt *Lunari c. Italie* du 11 janvier 2001. « S'il est vrai qu'il existe en théorie la possibilité de demander au juge de l'exécution que la suspension de l'exécution forcée ne s'applique pas à une situation où le locataire est en retard dans le paiement des loyers, ce qui rendrait l'expulsion prioritaire, la nécessité en pratique d'entamer une procédure à cet effet, qui, dans son cas, a duré environ deux ans rendrait le système inopérant. De plus, le système législatif ne lui fournit aucun moyen de réagir en protégeant ses intérêts » (§27).

³⁹¹ Cour eur. D.H. [GC], arrêt *Immobiliare Saffi c. Italie* du 28 juillet 1999, *D.*, 2000, p. 187, note N. FRICERO et *Échos log.*, 2000, p. 118, note. Voy. aussi Cour eur. D.H., arrêt *Scollo c. Italie* où un bailleur s'est trouvé en état de nécessité en raison de l'impossibilité d'expulser le locataire qui n'exécutait plus ses obligations du fait de la législation italienne (Cour eur. D.H., arrêt *Scollo c. Italie* du 28 septembre 1995).

³⁹² Cour eur. D.H., arrêt *Hornsby c. Grèce* du 19 mars 1997 et *D.*, 1998, p. 74, note N. FRICERO.

³⁹³ « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international » (art. 1^{er}, al. 1^{er}, du premier Protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales). Dans la foulée, le Protocole précise que ces prérogatives « ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général [...] » (art. 1^{er}, al. 2).

exprès, d'exécuter un jugement d'expulsion de locataires d'un appartement. « La pénurie de fonds et de logements de remplacement disponibles ne saurait justifier pareille omission »³⁹⁴. Rappelons, enfin, qu'en droit français, la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 impose à l'État de prêter son concours à l'exécution des jugements et que son refus ouvre droit à des réparations³⁹⁵. Les autorités sont ainsi tenues d'indemniser les propriétaires, à proportion du profit locatif dont ils sont privés³⁹⁶, pour le retard mis par la force publique dans l'exécution de décisions de justice (comme les expulsions de logement)³⁹⁷.

B. Les différentes étapes d'une procédure d'expulsion

223. Si une partie ne se conforme pas volontairement à une décision de justice, on peut recourir à ce qu'on appelle l'« exécution forcée ». En voici, s'agissant des expulsions, les différentes étapes exposées dans une présentation simplifiée.

§1. La prise de connaissance du jugement

224. Dans un premier temps, chaque partie ou son avocat recevra, en principe dans les huit jours du prononcé du jugement, sous simple lettre, une copie non signée de la décision.

§2. La levée de l'expédition

225. Pour procéder à l'exécution forcée, la première étape sera d'obtenir un « titre exécutoire », soit le document qui permet de ce faire³⁹⁸.

³⁹⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Prodan c. Moldova* du 18 mai 2004. Voy., de manière générale, Fr. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*, p. 311 et s.

³⁹⁵ Art. 16 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 portant réforme des procédures civiles d'exécution, *J.O.*, 14 juillet 1991. Voy. également l'art. 50 du décret n°92/755 du 31 juillet 1992, *J.O.*, 5 août 1992.

³⁹⁶ Septante-sept millions d'euros ont ainsi été déboursés en 2005 par exemple. Voy. pour de plus amples développements le *Rapport sur les indemnisations de refus de concours de la force publique* publié en 2006 par la Mission d'audit de modernisation du Gouvernement français.

³⁹⁷ Voy., pour une application, C.E. fr., 27 avril 2007, n°291410.

³⁹⁸ Art. 1386 du Code judiciaire : « Nul jugement ni acte ne peuvent être mis à exécution que sur production de l'expédition ou de la minute revêtue de la formule exécutoire déterminée par le Roi ».

226. Parmi les différents types de titres exécutoires³⁹⁹, celui qui est fondé sur une décision judiciaire s'appelle l'« expédition » (de ladite décision), que le greffe de la juridiction ayant statué remettra à la partie qui en fait la demande. Il s'agit d'une copie intégrale de la décision, signée par le greffier et revêtue de la formule exécutoire suivante : « Mandons et ordonnons à tous huissiers de justice, à ce requis de mettre le présent arrêt, jugement, ordonnance, mandat ou acte à exécution ».

§3. La signification du jugement avec commandement de déguerpir

227. Une fois l'expédition obtenue, il s'agira alors de procéder à sa « signification » auprès de la partie adverse, c'est-à-dire lui en faire prendre connaissance dans les formes légales requises⁴⁰⁰.

La « signification » est un acte auquel seul un huissier de justice peut procéder, ces derniers bénéficiant donc d'un monopole à cet égard. En pratique, au moment de la signification du jugement, l'huissier en détaille la teneur au locataire et, observe l'huissier de justice Quentin Debray, « s'il n'est pas d'accord avec la décision, à ce moment-là je lui indique quels sont ses moyens de recours »⁴⁰¹.

228. L'huissier pourra faire dépendre son intervention du paiement d'une provision qu'il appartiendra à la partie « triomphante » de lui verser, cette dernière étant en droit de récupérer ces montants auprès de la partie qui a perdu le procès... quand elle est solvable, ce qui est rarement le cas puisque des problèmes pécuniaires sont le plus souvent à la base des expulsions. En pratique, dès lors, c'est le propriétaire qui règle généralement la note⁴⁰².

L'objectif de cette démarche est triple : d'une part, c'est à partir de la signification que les délais pour introduire recours commenceront à courir⁴⁰³ ; d'autre part, celle-ci est un préalable

³⁹⁹ Ce ne sont pas uniquement des décisions judiciaires mais ça peut aussi être certains actes notariés ou actes administratifs (soit la contrainte que l'administration se décerne à elle-même).

⁴⁰⁰ Voy. les art. 32 à 47 du Code judiciaire sur les différentes formes de signification.

⁴⁰¹ Q. DEBRAY, *op. cit.*

⁴⁰² Cf. *ibidem*.

⁴⁰³ Ainsi, notamment, sous peine d'être irrecevables parce que tardifs, tant l'opposition contre un jugement par défaut (art. 1048 du Code judiciaire) que l'appel contre un jugement contradictoire (art. 1051 du Code judiciaire) doivent être introduits dans le mois de leur signification.

obligé aux voies d'exécution forcée⁴⁰⁴ ; enfin, plus accessoirement dans la problématique qui nous concerne, elle permet d'éviter la péremption des décisions rendues par défaut⁴⁰⁵.

229. Comme nous l'avons vu, s'agissant des expulsions d'un bien loué, le principe est qu'elles ne pourront être exécutées qu'au plus tôt un mois après la signification⁴⁰⁶.

Le juge pourra toutefois, par exception, réduire ou prolonger ce délai en cas de :

- circonstances d'une gravité particulière ;
- abandon du bien ;
- accord des parties.

§4. L'ultime rappel

230. Cinq jours ouvrables avant la date effective de l'expulsion, l'huissier devra aviser l'occupant de la date prévue pour celle-ci⁴⁰⁷.

Le non-respect de cette obligation engagerait la responsabilité de l'huissier.

231. Ce délai minimum de cinq jours à dater de la signification du jugement est incompressible (« en tout état de cause », dit le Code judiciaire).

§5. L'expulsion en tant que telle

232. L'expulsion ne pourra en principe avoir lieu que durant un jour ouvrable, entre 6h00 et 20h59⁴⁰⁸.

§6. L'exécution provisoire ou l'influence de l'exercice des voies de recours

⁴⁰⁴ Art. 1495 du Code judiciaire : « Toute décision qui prononce une condamnation, ne peut être exécutée qu'après avoir été signifiée à la partie ».

⁴⁰⁵ Art. 806 du Code judiciaire : « Tout jugement par défaut doit être signifié dans l'année, sinon il est réputé non avenu ».

⁴⁰⁶ Art. 1344, *quater*, al. 1^{er}, du Code judiciaire

⁴⁰⁷ Art. 1344, *quater*, al.2, du Code judiciaire.

⁴⁰⁸ Art. 1387 du Code judiciaire : « Aucun acte d'exécution ne peut avoir lieu entre neuf heures du soir et six heures du matin, ou un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, qu'en vertu de l'autorisation du juge des saisies accordée sur requête pour raison d'impérieuse nécessité ».

233. En principe, La simple introduction d'un recours ordinaire (opposition, appel) empêche l'exécution de l'expulsion⁴⁰⁹.

Cependant, le juge ayant rendu la première décision aura pu décider qu'il n'en irait pas ainsi, en ayant octroyé ce que l'on appelle l'« exécution provisoire ». Il pourrait alors être procédé à l'expulsion alors même qu'un recours aurait été introduit et serait toujours « pendant » (c'est-à-dire n'ayant pas encore fait l'objet d'une décision de justice).

234. La partie qui fait procéder à l'expulsion dans cette circonstance le fait toutefois à ses risques et périls, dès lors qu'elle pourra être tenue de réparer le dommage causé par l'exécution provisoire au cas où la décision initiale est infirmée à la suite du recours introduit⁴¹⁰.

En ce sens, la Cour de cassation a décidé que « en cas de réformation ou d'annulation totale ou partielle du jugement, la partie qui en a poursuivi l'exécution est tenue, outre de rembourser ce qu'elle a reçu en vertu de la décision réformée ou annulée, d'indemniser le dommage né de la seule exécution, sans qu'il soit requis qu'il y ait eu mauvaise foi ou faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil »⁴¹¹.

235. Sauf dans les quelques cas où elle a lieu de plein droit (automatiquement)⁴¹², l'exécution provisoire doit avoir été demandée par la partie qui souhaite en obtenir le bénéfice.

En conséquence, si le juge d'appel ne peut d'ordinaire pas révoquer ou faire surseoir à l'exécution provisoire accordée par le premier juge, la Cour de cassation a décidé qu'il pourrait exceptionnellement prononcer une telle révocation si le premier juge a octroyé l'exécution par provision alors qu'elle ne lui avait nullement été demandée par les parties (et qu'elle n'était pas applicable de plein droit), ou pas dans le respect des droits de la défense à tout le moins⁴¹³. Une certaine jurisprudence se développe sur ce point⁴¹⁴.

⁴⁰⁹ Art. 1397 du Code judiciaire : « Sauf les exceptions prévues par la loi [...], l'opposition formée contre le jugement définitif et l'appel de celui-ci en suspendent l'exécution ».

⁴¹⁰ Art. 1398 du Code judiciaire : « Sauf les exceptions prévues par la loi, le juge peut accorder l'exécution provisoire du jugement. Néanmoins l'exécution du jugement n'a lieu qu'aux risques et périls de la partie qui la poursuit ».

⁴¹¹ Cass, 7 avril 1995, Pas, 1995, I, p. 396.

⁴¹² Comme c'est le cas des ordonnances rendues en référé (art. 1039 du Code judiciaire) ou sur requête unilatérale (art. 1029 du Code judiciaire).

⁴¹³ Cass, 1^{er} juin 2006, RG CC030231N, RW, 2007-2008, p. 1282 : « Le fait que le juge d'appel ne peut en aucun cas interdire l'exécution d'un jugement ou y surseoir, n'empêche pas qu'il annule l'exécution provisoire autorisée par le

236. Sur le plan empirique, signalons que pour l’huissier de justice Quentin Debray, « généralement, le jugement est exécutoire par provision »⁴¹⁵. Ce qui, au passage, conduit l’avocate Isabelle de Viron à formuler cette observation et émettre cette suggestion : « quant un bailleur revendique la fin du contrat de bail et l’expulsion du locataire, je constate que l’on oublie trop s’opposer au caractère exécutoire du jugement à intervenir alors que cette demande doit être motivée. De plus en plus de juges en effet rejettent une demande d’exécution provisoire demandée sans motif et de manière stéréotypée. Les juges estiment en effet que l’exécution provisoire d’un jugement doit être exceptionnelle et doit s’expliquer par les circonstances du dossier. Il est donc important de préciser les raisons pour lesquelles il n’y a *pas* lieu d’ordonner l’exécution provisoire d’un jugement. Il faut amener le juge à mettre en balance les intérêts du bailleur et ceux du locataire (bénéficiaire d’un logement adéquat), de manière à pouvoir faire appel d’une décision sans être menacé à tout moment d’être expulsé »⁴¹⁶.

237. Un dernier mot, enfin, sur l’indemnisation. Certes, celui qui postule — et obtient — l’exécution par provision d’une décision le fait toujours à ses risques et périls, en cas de réformation du jugement entrepris par exemple.

Toutefois, l’indemnisation, le cas échéant, du locataire évincé du bien en premier degré de juridiction et qui verrait le jugement d’expulsion anéanti par une juridiction d’appel, ne saurait de toute façon être en nature (réintégration dans le logement). Cette réformation de la décision de justice n’a nullement pour conséquence de dissoudre le contrat passé ultérieurement avec un locataire totalement étranger à l’affaire. Or, l’essence du logement (plus qu’un toit, un creuset d’intimité où l’identité se façonne) et, surtout, les conséquences — parfois irréversibles — d’une expulsion sont telles qu’une réparation par équivalent est loin de réparer l’intégralité du préjudice (pour partie immatériel). Au minimum, elle ne présente qu’une utilité relative.

Souvent, l’éviction du logement achève de déstabiliser une vie marquée déjà par l’aléa et la précarité (au sens strict), accélérant d’autant le processus de paupérisation. Et trouver un nouveau

premier juge lorsqu’elle n’a pas été demandée, lorsqu’elle n’est pas autorisée par la loi ou encore lorsque la décision a été prise en méconnaissance des droits de la défense » (traduction libre).

⁴¹⁴ Voy. par exemple Civ. Bruxelles, 1^{er} mars 2010, RG n°2010/1359/A, ainsi que Civ. Bruxelles (réf.), 26 juin 2009, RG n°09/5251/A.

⁴¹⁵ Q. DEBRAY, *op. cit.*

⁴¹⁶ I. de VIRON, *op. cit.*

point de chute rapidement — quand la chose se révèle possible⁴¹⁷ — ne résout pas tout, tant s'en faut. C'est qu'il est impossible, vu le mouvement haussier qui affecte les loyers depuis une dizaine d'années (et en l'absence, surtout, de toute mesure d'encadrement des tarifs de la location), de retrouver une habitation à un coût équivalent à celui du logement quitté. Au mieux, dès lors, l'expulsé s'en tire avec un solide débours supplémentaire. Ainsi le juge de paix de Bruxelles a-t-il estimé, dans une décision récente, que la « demande d'expulsion immédiate heurterait [...] à la fois le sens de l'équité le plus élémentaire et divers droits fondamentaux garantis par divers textes nationaux et internationaux »⁴¹⁸.

238. Ce n'est pas pour rien, en tout cas, que la section du contentieux administratif du Conseil d'État a, dans une jurisprudence constante, jugé l'expulsion immédiate du logement — pour cause d'insalubrité — constitutive d'un préjudice *grave et difficilement réparable* (singulièrement si l'éviction ne s'accompagne pas d'un relogement)⁴¹⁹. Elle a ordonné, par conséquent, la suspension des arrêtés litigieux⁴²⁰. Dans l'arrêt *Jadoul*, par exemple, la haute juridiction fait droit à la requête de l'occupante au motif que « l'exécution immédiate de l'acte critiqué [un arrêté d'inhabitabilité pris par le bourgmestre] risque de la priver du droit d'habiter son logement durant le temps de la procédure en annulation »⁴²¹. Et, dans l'arrêt *Van Rossem et Colard*, le Conseil d'État soutient pareillement que « le choc d'une expulsion, l'abandon d'un

⁴¹⁷ Pas dans le parc social en tout cas, vu la congestion et l'extrême saturation dont celui-ci souffre. On compte en effet 26.000 ménages inscrits sur la liste d'attente pour, en moyenne, 2.000 logements disponibles par an. Et, à propos de l'aide que pourrait apporter le C.P.A.S. en matière de relogement (dans le parc privé cette fois), le tribunal civil de Bruxelles avoue benoîtement : « il semble toutefois que l'offre relative aux logements pouvant correspondre aux besoins spécifiques de la famille G. est quasi inexistante, à tout le moins en région bruxelloise » (Civ. Bruxelles, 19 juin 2002, *Échos log.*, 2004, p. 30, note L. THOLOMÉ).

⁴¹⁸ « Compte tenu de sa situation et du marché locatif bruxellois, [la locataire] ne pourrait quitter les lieux que si on lui trouvait un autre logement » (J.P. Bruxelles, 26 mai 2009, R.G. n°09A861, inéd.).

⁴¹⁹ Voy. C.E. (VI réf.), 7 avril 2006, *Van Rossem et Colard*, n°157.426, *Échos log.*, 2007, n°1, p. 31; C.E. (XIII réf.), 16 juillet 2004, *Lashaf*, n°133.979, *Échos log.*, 2004, p. 212 et s.; C.E. (XIII réf.), 12 février 2003, *Leroy et Postiau*, n°115.808, *Échos log.*, 2003, p. 80, note L. THOLOMÉ; C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, *Rosier*, n°105.215, *Échos log.*, 2002, p. 69; C.E. (XIII réf.), 9 novembre 2001, *Kocyigit*, n°100.705, *Échos log.*, 2002, p. 72 et s.; C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, *Jadoul*, n°82.382, *Amén.*, 2000, p. 196, note N. VAN DAMME et *A.P.T.*, 1999/1, p. 74, note M. QUINTIN. Voy. sur la question Ph. VERSAILLES, « La lutte contre les logements insalubres à travers la jurisprudence du Conseil d'État », *Échos log.*, 2008, n°4, p. 31 et s., ainsi que L. THOLOMÉ, « Le souci du relogement des occupants : principe d'admissibilité d'une décision d'expulsion pour insalubrité ? », *Échos log.*, 2003, n° 3, p. 83 et s.

⁴²⁰ « L'exécution des arrêtés attaqués implique que ces personnes se retrouvent à la rue du jour au lendemain, sans que le Bourgmestre n'ait pris une quelconque mesure pour les reloger » (arrêt *Kocyigit*).

⁴²¹ C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, *Jadoul*, n°82.382, *Amén.*, 2000, p. 196, note N. VAN DAMME et *A.P.T.*, 1999/1, p. 74, note M. QUINTIN.

endroit choisi, le souci de retrouver très rapidement un logement individuel, risquent d'engendrer un traumatisme irréparable ». Partant, « l'acte attaqué [à nouveau un arrêté d'inhabitabilité du bourgmestre] qui leur impose d'abandonner leur logement, sans y être préparés, dans un délai de quelques jours, sous la menace d'en être expulsés par la force et sans même leur laisser le temps de trouver une autre habitation les expose, comme ils le soutiennent à juste titre, à un risque de préjudice grave difficilement réparable »⁴²².

239. Sur cette question de l'indemnisation pesant sur le bailleur dont le jugement (exécutoire par provision) aurait été réformé par la juridiction d'appel, le juge au tribunal civil Bertrand De Coninck évoque une « responsabilité objective », c'est-à-dire « qu'il ne faut pas prouver qu'on avait exécuté le jugement avec mauvaise foi, avec l'intention de nuire ou en ayant commis une faute ; le simple fait d'avoir exécuté le jugement engage la responsabilité de celui qui poursuit l'exécution de ce jugement ».

En la matière, la difficulté pour le locataire consiste à *prouver* son dommage. Celui-ci peut tenir aussi bien dans la contrainte de prendre en location un bien au loyer plus élevé, dans les frais de déménagement, voire les dommages moraux. Le répertoire ne saurait être exhaustif, s'agissant d'une question de pur fait. En tout cas, « il y a eu des jugements dans lesquels des dommages moraux ont été accordés », assure à cet égard le magistrat.

Lequel voit tout de même un avantage à l'exécution par provision : la rapidité de l'instance d'appel. « Quand il y a un jugement qui est exécutoire par provision (et qui exclut le cantonnement), on peut demander à ce que l'affaire soit plaidée *dans les trois mois*, ce qui représente une incontestable faveur parce que, normalement, c'est un an et demi à Bruxelles »⁴²³.

⁴²² C.E. (VI réf.), 7 avril 2006, Van Rossem et Colard, n°157.426, *Échos log.*, 2007, n°1, p. 34.

⁴²³ B. DE CONINCK, *op. cit.*

Tableau récapitulatif

	Signification	Ultime avertissement	Introduction d'un recours ordinaire (opposition, appel)	Expulsion
PRINCIPE	Doit avoir eu lieu au moins un mois avant l'expulsion	Doit avoir eu lieu au moins cinq jours ouvrables avant l'expulsion	Impossibilité de procéder à l'expulsion sur base de la première décision	Que durant un jour ouvrable, entre 6h00 et 20h59
EXCEPTIONS	Délai prolongé ou raccourci par le juge dans 3 circonstances : - abandon du bien - accord des parties acté dans le jugement - circonstances d'une gravité exceptionnelle	Pas d'exception	Si l'exécution provisoire a été octroyée.	Autorisation du juge des saisies

CHAPITRE II.

LES EXPULSIONS DÉCIDÉES PAR UNE

AUTORITÉ ADMINISTRATIVE

240. En Région de Bruxelles-Capitale, il existe au titre de la lutte contre les *logements insalubres* deux dispositifs de police administrative bien distincts d'application : un trouvant son fondement de la loi communale et l'autre issu du Code régional du logement. Tous deux sont susceptibles d'entraîner l'évacuation des occupants d'habitations en matière telle que s'y pose avec acuité la question de leur *relogement*, question a qui fait l'objet d'une abondante activité tant légale que jurisprudentielle que nous vous exposerons ci-dessous.

Nous présenterons ensuite certains aspects tirés du Code flamand du logement qui a, face à cette même problématique, a développé certaines mécanismes particuliers.

Enfin, la qualité des logements loués ne fait pas uniquement l'objet d'une approche administrative mais est aussi appréhendée par le droit pénal. C'est la lutte contre les « marchands de sommeil », dont nous esquisserons ci-dessous les lignes de force.

SECTION Ière. À L'ÉCHELON COMMUNAL⁴²⁴

A. Levier communal de lutte contre l'insalubrité

241. L'article 135, § 2, de la loi communale dispose que :

« [Les] communes ont pour mission de faire les habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics.

Plus particulièrement, et dans la mesure où la matière n'est pas exclue de la compétence des communes, les objets de police confiés à la vigilance et à l'autorité des communes sont :

⁴²⁴ Voy. sur le sujet, F. LAMBOTTE et V. RAMELOT, « le rôle éventuel des règlements communaux contre l'insalubrité », *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, N. Bernard et G. De Pauw et al., Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 49 et s.

1° tout ce qui intéresse la sûreté et la commodité de passage dans les rues, quais, places et voies publiques ; ce qui comprend [...] la démolition ou la réparation des bâtiments menaçant ruine [...]

5° le soin de prévenir, par les précautions convenables, [...] les accidents et fléaux calamiteux tels que les incendies, les épidémies et épizooties [...] ».

242. Il en découle notamment que les autorités communales sont chargées de faire cesser toute atteinte à la salubrité qui trouverait son origine dans l'existence de logements insalubres⁴²⁵.

Le Conseil d'État a précisé que la notion de salubrité, au sens de cette loi, ne peut concerner que des critères *hygiéniques* de santé publique : est insalubre l'habitation dont l'occupation risque de provoquer ou de favoriser la propagation de maladies contagieuses, ou, autrement dit, « tout maison qui menace sérieusement de déclencher des maladies contagieuses et qui met en danger non seulement la santé d'éventuels occupants mais la santé publique en général »⁴²⁶.

243. Alors même que l'article 135 ne vise que la police « dans les rues, lieux et édifices publics », tant la Cour de cassation⁴²⁷ que le Conseil d'État⁴²⁸ s'accordent à considérer qu'elle peut s'opérer dans des lieux privés, si l'insalubrité qui y est constatée est susceptible de se propager et de nature à amener des fléaux calamiteux.

244. C'est au bourgmestre qu'il appartient d'apprécier si un logement est insalubre, au sens de la loi communale, et de prendre un arrêté de police, lequel devra répondre aux exigences requises par la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs⁴²⁹.

⁴²⁵ Par exemple, CE, n° 105.215, 27 mars 2002, *Rev. Dr. Comm.*, 2002/4, p. 345.

⁴²⁶ M. DUMONT, « les bâtiments insalubres ou en ruine (chronique de jurisprudence) », in *Aménagements-Environnement*, 1996/4, p. 199.

⁴²⁷ Entre autres, Cass, 6 février 1950, *Pas*, I, p. 391.

⁴²⁸ Par exemple, CE, n° 38.624 du 31 janvier 1992.

⁴²⁹ M. MULLER et V. RAMELOT, « La marge de manœuvre de la commune », *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, N. Bernard et G. De Pauw et al., Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 74 et s.

B. Vers une obligation de relogement pesant sur les autorités communales (ou, de l'utilité de postuler l'annulation — et la suspension — d'un arrêté de fermeture du bien devant le Conseil d'État) ?

245. Lorsqu'un bourgmestre ferme un logement pour cause d'insalubrité, doit-il s'inquiéter du relogement des occupants ? Oui, estime la jurisprudence du Conseil d'État⁴³⁰, il doit au minimum s'être enquis, au préalable, des solutions de relogement des intéressés.

La chose s'indique d'autant plus lorsque le bourgmestre agit dans le cadre de la police spéciale du logement (telle qu'instituée par un code régional du logement). Guidé en effet par le souci d'« améliorer les conditions de logement » des occupants⁴³¹, le bourgmestre ne saurait, à peine d'incohérence, vider une habitation sans s'inquiéter du sort des évincés.

246. « Bien que la Nouvelle loi communale ne prévoie pas expressément le relogement, l'on ne met jamais personne à la rue, sans autre solution », soutient pour sa part le bourgmestre de la commune d'Etterbeek. « Si un arrêté d'expulsion doit être pris à l'encontre de personnes occupant un logement insalubre (cafards, humidité), les pistes de relogement sont toujours envisagées. Ceci, afin d'éviter que les locataires ne vivent l'insalubrité dans la peur et le silence d'être mis dehors », explique Vincent Dewolf. « Le dossier des intéressés est transmis aux services sociaux et tout est mis en œuvre afin de lui trouver rapidement un nouveau logement (recours aux A.I.S., aux A.S.B.L. active dans le secteur du logement, à la Régie foncière, au C.P.A.S., ...) ». En revanche, le logement social, saturé, ne peut que rarement répondre à ces situations, bien que de telles situations offrent des points de priorité supplémentaires sur la liste d'attente⁴³². De fait, cinq points de priorité sont accordés en cas de fermeture du bien par arrêté d'inhabitabilité pris par le bourgmestre, sur base de sa compétence de police propre ou en exécution d'une décision prise, dans le cadre du Code bruxellois du logement⁴³³.

⁴³⁰ Voy. N. BERNARD, « Motivation et conséquences sur le plan administratif d'un arrêté d'inhabitabilité », *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, sous la direction de N. Bernard et G. De Pauw, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 94 et s.

⁴³¹ C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, Rosier, n°105.215, *Échos log.*, 2002, p. 69.

⁴³² V. DEWOLF, « Le point de vue des bourgmestres », *Regards croisés sur les expulsions de logement* (actes du colloque organisé aux Facultés universitaires Saint-Louis le 15 janvier 2010 par l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles et le Syndicat des locataires), sous la direction de N. Bernard, 2010, à paraître.

⁴³³ Art. 9, §1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

« Dans la pratique, force est cependant de constater que la commune est mal outillée pour faire face à ses obligations, faute de logements disponibles », embraie le bourgmestre de la commune de Jette cette fois. « En règle générale, elle se tourne donc vers le C.P.A.S. ou la société de logement social locale pour essayer de trouver une solution de relogement pour les particuliers. En effet, un système d’attribution dérogatoire en cas de circonstances exceptionnelles permet à la S.I.S.P. d’octroyer un logement dans ce type de circonstances. Mais, la liste des demandes de dérogations est elle aussi fort longue de sorte que souvent, les pouvoirs publics locaux n’ont pas de solution effective à apporter aux citoyens. Des formules de logements de transit existent également mais, ici aussi, les places sont rares ». Une fois encore, conclut Hervé Doyen, « une obligation est imposée aux communes sans que les ressources ne leur soient accordées afin qu’elles puissent mener à bien leur mission »⁴³⁴.

247. En tout cas, cette question des disponibilités de relogement est véritablement cruciale car, le fait est notoire, les réticences manifestées par certaines communes par exemple lorsqu’il s’agit de prononcer des arrêtés d’inhabitabilité tiennent souvent à l’absence de solution de relogement mise à leur disposition. « Le problème du relogement est fondamentalement la cause du succès *relatif* des différentes politiques en matière de qualité de l’habitat », reconnaît à cet égard, non sans une certaine lucidité, un ancien haut fonctionnaire wallon en charge du logement⁴³⁵. « L’action du bourgmestre en matière de salubrité est évidemment subordonnée à l’existence ou non d’un tissu étoffé de logements sociaux ou à loyers modérés, de logements d’urgence, de places disponibles dans les maisons d’accueil [...] », enchérit Luc Tholomé⁴³⁶.

248. Quoi qu’il en soit, fermer un logement — il est vrai insalubre — tout en laissant ses occupants errer en rue ne risque assurément pas d’améliorer leurs conditions de logement. Certes, pour le bourgmestre qui intervient cette fois dans le cadre de la police administrative *générale* (fondée sur l’article 135 de la nouvelle loi communale), la mise à la disposition d’une solution de relogement ne semble pas pouvoir être érigée en préalable à la décision d’expulsion. Il n’est pas

⁴³⁴ H. DOYEN, « Le point de vue des bourgmestres », *Regards croisés sur les expulsions de logement* (actes du colloque organisé aux Facultés universitaires Saint-Louis le 15 janvier 2010 par l’Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles et le Syndicat des locataires), sous la direction de N. Bernard, 2010, à paraître

⁴³⁵ Cf. *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/2, p. 49, souligné par nous.

⁴³⁶ L. THOLOMÉ, « Chronique d’une ‘mort juridique’ annoncée », note sous J.P. Seneffe, 7 décembre 1999, *Échos log.*, 2002, p. 213.

attendu de la part d'un bourgmestre animé par le devoir prioritaire de prévenir et de faire cesser les atteintes à la salubrité publique qu'il se préoccupe, en sus, de la situation particulière des locataires. Seule importe la nécessité de mettre fin au trouble de l'ordre public, touché ici dans sa dimension hygiénique.

Aujourd'hui, toutefois, cette dichotomie (entre polices générale et spéciale) tend à s'estomper. Non que l'obligation de relogement se relâche dans la police spéciale du logement, au contraire⁴³⁷. En fait, même dans le cadre de la police administrative générale, l'expulsion « sèche », sans égard au relogement des occupants, commence à être prohibée⁴³⁸.

249. Un recours tant en annulation qu'en suspension est donc recevable devant le Conseil d'État, qui considère effectivement que l'expulsion du logement constitue pour un risque de « préjudice grave et difficilement réparable »⁴³⁹. Ainsi, le bourgmestre réservera l'exécution de sa décision d'expulsion jusqu'à l'obtention de certaines assurances quant aux possibilités concrètes de relogement des expulsés dans une habitation *saine et accessible financièrement*.

Ensuite de quoi, la section d'administration du Conseil d'État a, dans plusieurs décisions plus ou moins récentes, jugé l'expulsion — pour cause d'insalubrité — constitutive d'un préjudice grave et difficilement réparable au cas où l'éviction ne s'accompagnerait pas d'un relogement⁴⁴⁰. Elle a ordonné, par conséquent, la suspension des arrêtés litigieux⁴⁴¹.

⁴³⁷ Cf. C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, Jadoul, n°82.382, *Amén.*, 2000, p. 196, note N. VAN DAMME et A.P.T., 1999/1, p. 74, note M. QUINTIN

⁴³⁸ Voy. C.E. (XIII réf.), 12 février 2003, Leroy et Postiau, n°115.808, *Échos log.*, 2003, p. 80, note L. THOLOMÉ, C.E. (XIII réf.), 9 novembre 2001, Kocyigit, n°100.705, *Échos log.*, 2002, p. 72 et s.). Sur la différence entre ces deux types de police, voy. notamment C.E. (VI), 7 avril 2006, n°157.426, *Échos log.*, 2007, n°1, p. 31, C.E. (XIII), 27 octobre 2005, n°150.866, *Échos log.*, 2006, n°3, p. 22 et s. ainsi que C.E. (XIII), 21 février 2002, Dejardin, n°103.845, *Échos log.*, 2002, p. 154.

⁴³⁹ C.E. (réf.), 16 juillet 2004, n°133.979, *Échos log.*, 2005, p. 212 et s.

⁴⁴⁰ Voy. C.E. (VI réf.), 7 avril 2006, V*** et C***, n°157.426, *Échos log.*, 2007, n°1, p. 31, C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, Jadoul, n°82.382, *Amén.*, 2000, p. 196, note N. VAN DAMME et A.P.T., 1999/1, p. 74, note M. QUINTIN, C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, Rosier, n°105.215, *Échos log.*, 2002, p. 69, C.E. (XIII réf.), 12 février 2003, Leroy et Postiau, n°115.808, *Échos log.*, 2003, p. 80, note L. THOLOMÉ, C.E. (XIII réf.), 9 novembre 2001, Kocyigit, n°100.705, *Échos log.*, 2002, p. 72 et s.

⁴⁴¹ « Le droit à un logement décent est garanti par l'article 23 de la Constitution [...] Il ne ressort d'aucun élément transmis au Conseil d'État que [le bourgmestre et la commune de Frameries] se soient souciés, avant de prendre la mesure litigieuse, d'aider les occupantes à retrouver un logement, ni même qu'ils se seraient souciés des possibilités concrètes que celles-ci avaient de retrouver un logement décent en remplacement de ce qu'ils considéraient comme un taudis » (arrêt *Leroy et Postiau*). « L'exécution des arrêtés attaqués implique que ces personnes se retrouvent à la rue du jour au lendemain, sans que le Bourgmestre n'ait pris une quelconque mesure pour les reloger » (arrêt *Kocyigit*). « L'exécution immédiate de l'acte critiqué risque de priver [la partie requérante] du droit d'habiter son logement [...]

Dans ces décisions, la situation précaire des locataires et leur impossibilité subséquente de retrouver un logement décent à un tarif raisonnable a joué un rôle important, sans être exclusif⁴⁴². « Dans de telles conditions [‘précarité de leur situation pécuniaire et fragilité de l’état de santé d’un des requérants’], l’acte attaqué qui leur impose d’abandonner leur logement, sans y être préparés, dans un délai de quelques jours [dix], sous la menace d’en être expulsés par la force et sans même leur laisser le temps de trouver une autre habitation les expose, comme ils le soutiennent à juste titre, à un risque de préjudice grave difficilement réparable », indique le Conseil d’État⁴⁴³ Il s’agit donc, en fait, d’une véritable question de principe⁴⁴⁴.

250. En somme, « l’évacuation de l’habitation insalubre n’est plus un objectif en soi mais tout simplement un moyen pour arriver à reloger les personnes évacuées de taudis dans des habitations salubres », observe le Conseil d’État⁴⁴⁵. « Avant d’ordonner l’évacuation d’un logement insalubre, le bourgmestre doit tenir compte non seulement de l’état du logement qu’il estime devenu inhabitable mais aussi de la situation de ses habitants et de leurs possibilités de trouver un logement salubre et adéquat », enchérissent Michel Quintin et Benoît Jadot⁴⁴⁶.

Et si elle ne peut assurer elle-même le relogement, la commune doit, au minimum, laisser un laps de temps suffisant aux habitants évincés pour trouver une nouvelle habitation, sauf urgence⁴⁴⁷. Et même ceux — comme Michèle Boverie — pour qui « lorsque le bourgmestre

Elle risque de se retrouver à la rue, [le bourgmestre de la commune de Wavre] n’ayant même prévu aucune mesure de relogement » (arrêt *Jadoul*).

⁴⁴² « Les éléments du préjudice allégué par les requérants relatifs à la précarité de leur situation pécuniaire et à la fragilité de l’état de santé du second requérant sont appuyés par des documents probants ; que dans de telles conditions [...] » (arrêt *V*** et C****). « De surcroît, les requérantes signalent disposer de ressources modestes et affirment, sans être contredites, ne pas avoir les moyens nécessaires pour, à la fois, faire face aux frais de relogement et avancer les fonds requis pour procéder à des travaux d’assainissement » (arrêt *Leroy et Postiau*). « L’immeuble est occupé par des personnes dont la situation est précaire. Les locataires de l’immeuble disposent non seulement de faibles revenus, mais sont également tous de nationalité étrangère et n’ont pas de titre de séjour définitif. Ces personnes sont généralement impopulaires auprès des propriétaires et ont donc d’autant plus de mal à trouver un logement » (arrêt *Kocyigit*).

⁴⁴³ C.E. (VI réf.), 7 avril 2006, *V*** et C****, n°157.426, *Échos log.*, 2007, n°1, p. 34.

⁴⁴⁴ Cf. M. MULLER et V. RAMELOT, *op. cit.*, p. 80 et s. Voy. également Fr. LAMBOTTE et V. RAMELOT, *op. cit.*

⁴⁴⁵ C.E. (VII), 28 avril 1966, Baetens et Beernaert, n°11.779, *R.A.A.C.E.*, 1966, p. 392.

⁴⁴⁶ M. QUINTIN et B. JADOT, « La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer », *Droit communal*, 2000, p. 83.

⁴⁴⁷ « Le bourgmestre doit à tout le moins accorder [aux habitants en voie d’expulsion] un délai raisonnable pour trouver un logement adéquat salubre, et n’ordonner l’évacuation qu’après avoir acquis la certitude, sur base de recherches entreprises à cette fin et de pièces la constatant, de la disponibilité effective de logements réputés salubres, à des prix abordables, pour les habitants à évacuer de taudis dans lesquels les intéressés pourront s’installer

ordonne une expulsion pour cause d'insalubrité [...], il n'a pas d'obligation directe de reloger les personnes concernées », n'en soutiennent pas moins : « Il va de soi néanmoins que les personnes expulsées pourront bénéficier, si besoin est, de l'aide sociale du C.P.A.S. de la commune et que cette aide prendra le plus souvent la forme d'un logement temporaire »⁴⁴⁸.

251. Relevons encore, sur ce même thème, l'évolution positive de la jurisprudence⁴⁴⁹ qui tend à reconnaître maintenant que la déclaration d'inhabitabilité du bourgmestre délie — au moins temporairement — le preneur de ses obligations locatives à l'égard du bailleur, ce qui n'a pas toujours été le cas par le passé.

C. Prise en charge des travaux par la commune elle-même

252. Enfin, puisque prévenir vaut mieux que guérir, la commune a tout intérêt, ne serait-ce que pour elle (pour ne pas avoir à reloger), à empêcher autant que faire se peut l'expulsion. À cet effet, les instances locales gagneraient à faire emploi de la possibilité — rarement utilisée — qui leur permet d'intervenir, à la place et aux frais du propriétaire négligent, dans la réalisation des travaux urgents, pour peu évidemment que cette réfection n'implique pas de devoir vider les lieux.

Précisément, le législateur flamand a coulé cette possibilité dans le texte même du Code du logement⁴⁵⁰. Une voie à suivre ?

sans que leur mode de vie en soit modifié » (arrêt *Baetens et Beernaert*). Voy. de manière générale sur la question T. CEDER, « Les obligations de relogement », *Mouv. comm.* 2006, p. 488 et s.

⁴⁴⁸ M. BOVERIE, *Guide du droit immobilier*, Kluwer, 2000, p. VII.1.4.2-9. Voy. sur le thème également J. VAN BOL, « De l'actualité du droit du bourgmestre de déclarer inhabitable un logement insalubre », note sous Civ. Namur, 24 mai 2004, *Dr. comm.*, 2005, p. 29.

⁴⁴⁹ Cf. J.P. Tournai, 10 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2008, p. 514, J.P. Ostende, 1er juin 2005, *Échos log.*, mai 2007, p. 26 ainsi que J.P. Saint-Trond, 9 avril 1998, *Échos log.*, 2002, p. 114.

⁴⁵⁰ Art. 15, §1^{er}, al. 3, du Code flamand du logement.

SECTION II. À L'ÉCHELON RÉGIONAL

A. Dispositif régional de lutte contre l'insalubrité

253. Résonnant comme en écho à l'article 23 de la Constitution, l'article 3 du Code bruxellois du logement prévoit que « chacun a droit à un logement décent » (sans toutefois préciser que cela doit l'être à un prix abordable), et détermine notamment, pour ce faire, les dispositions qui « tendent à assurer à tous [...] l'accès à un logement répondant aux exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement ».

C'est ainsi qu'ont été arrêtées toute une série d'exigence en termes de sécurité, salubrité et équipement⁴⁵¹. Celles-ci s'appliquent en sus des dispositions fédérales poursuivant un même objectif⁴⁵².

254. Un service d'inspection régional (la D.I.R.L. : direction de l'inspection régionale du logement) a dans cette optique été institué, et investi de pouvoirs d'enquête susceptibles d'être mis en œuvre soit d'initiative⁴⁵³, soit sur plainte d'un locataire, d'un opérateur immobilier⁴⁵⁴, d'associations déterminées par le Gouvernement ou, plus largement, de tout tiers intéressé (comme peut l'être un voisin par exemple)⁴⁵⁵. Dans la pratique, les plaintes émanent pour 80 % de particuliers, 15 % des communes, les 5 % restant se partageant entre divers acteurs (asbl, avocats, notaires, C.P.A.S., S.I.S.P., ...) tandis qu'elles augmentent systématiquement pendant

⁴⁵¹ Art. 4 du Code du logement. Pour le détail de ces exigences, il convient à ce jour de se référer à l'arrêté du 4 septembre 2003 (tel que modifié par les arrêtés des 15 avril 2004 et 9 mars 2006) du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements. Enfin, il y a lieu de tenir compte de l'Arrêté Ministériel du 24 avril 2006 qui a fixé la grille d'évaluation, laquelle est l'outil de travail quotidien des inspecteurs de la D.I.R.L.

⁴⁵² Art. 4, § 1^{er} : « Sans préjudice de l'article 2 de la section 2 du chapitre 2 du Titre VIII du Livre III du Code civil et de ses arrêtés d'exécution, les logements doivent respecter les exigences suivantes [...] ». En ce qui concerne les dispositions fédérales, il convient de se référer en premier chef à l'arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité.

⁴⁵³ Ce qui reste relativement limité, vu l'insuffisance des moyens humains à disposition : D.I.R.L., *op. cit.*, p. 11.

⁴⁵⁴ Défini à l'art. 1^{er}, 4^o du Code du logement comme étant : « une commune, un C.P.A.S., une régie communale autonome, la Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale, la Société du Logement de la Région bruxelloise (SLRB), une Société immobilière de Service public (S.I.S.P.), le Fonds du Logement des Familles de la Région de Bruxelles-Capitale ».

⁴⁵⁵ Art. 8 et 13, § 2, du Code du logement.

les mois d'hiver, les conditions atmosphériques accentuant les problèmes liés à l'humidité, au chauffage défectueux, etc...⁴⁵⁶

255. S'il constate au cours de son enquête que le logement ne répond pas aux normes minimales pré-indiquées, le service d'inspection régional pourra notamment (outre sa possibilité d'infliger des amendes administratives⁴⁵⁷) :

- soit, prononcer une interdiction de continuer à louer (ou mettre en location) prenant effet immédiatement, si les manquements sont d'une gravité telle qu'ils sont susceptibles de mettre en péril la sécurité ou la santé des occupants ou si la visite du logement n'a pas pu se réaliser, à défaut pour le fonctionnaire délégué ou les agents-inspecteurs du Service d'inspection régionale d'avoir pu entrer dans les lieux en raison du comportement du bailleur⁴⁵⁸ ;
- soit, s'il y a bien des manquements mais qui ne sont pas d'une telle gravité, mettre dans un premier temps le bailleur en demeure, par lettre recommandée, de régulariser la situation dans un délai qui ne pourra pas dépasser huit mois. Et, si la régularisation n'a pas été effectuée dans le délai imparti, l'interdiction de continuer à louer (ou mettre en location) pourra alors être prononcée⁴⁵⁹.

256. Un recours administratif est ouvert au bailleur/propriétaire contre ces décisions auprès du Gouvernement ou du fonctionnaire que ce dernier délègue à cet effet⁴⁶⁰. Et s'il reste insatisfait de la décision rendue sur ce recours, il lui est alors toujours loisible d'introduire un recours en annulation, le cas échéant couplé d'un recours en suspension⁴⁶¹, auprès du (seul⁴⁶²) Conseil d'État⁴⁶³.

⁴⁵⁶ D.I.R.L., *op. cit.*, p. 10 et s.

⁴⁵⁷ Art. 15 du Code du logement.

⁴⁵⁸ Art. 13, § 1, al. 5 et § 5, du Code du logement.

⁴⁵⁹ Art. 13, § 4, du Code du logement.

⁴⁶⁰ Art. 13, § 4, et 9, § 3, du Code du logement. La procédure est la suivante : Le Gouvernement, ou le fonctionnaire délégué à cette fin, se prononce dans les trente jours à dater de la réception du recours. Il peut ordonner une nouvelle enquête. Dans ce cas, ce délai est prolongé de trente jours. Cette enquête est effectuée par un autre agent-inspecteur du Service d'inspection régionale. Le résultat de l'enquête est communiqué par le Service d'inspection régionale au fonctionnaire délégué ainsi qu'au demandeur. À défaut de décision dans les délais requis, le refus est confirmé.

⁴⁶¹ Voy. S. GREGOIRE, « Le Code bruxellois du logement sous l'oeil du Conseil d'État : le cas des amendes administratives », *Echos log*, juin 2009, p. 38.

257. De quelle effectivité, au final, peut se targuer le Code du logement, une demi-décennie déjà depuis son entrée en vigueur ? « En cinq ans, 14.181 dossiers ont été ouverts auprès de l'Inspection régionale du Logement, dont 9.580 demandes d'attestations de conformité, délivrées, dans leur immense majorité, sur la seule base de la déclaration sincère et véritable des bailleurs », explique le directeur de l'Inspection régionale du Logement précisément. « Parmi les 4.000 décisions faisant suite à une visite, on dénombre 1.300 constats de conformité, le plus souvent après exécution de travaux, 1.800 mises en demeure et 900 interdictions à la location. En outre, 900 dossiers ont fait l'objet d'une amende administrative provisoire et 466 d'une amende notifiée après audition »⁴⁶⁴.

B. Les différentes formes d'aide prévues pour les occupants contraints de quitter un logement frappé d'interdiction de location

§1. Contextualisation

258. Soucieux de donner chair au prescrit de l'article 23 de la Constitution qui garantit le droit à un logement *décent*, les différents législateurs régionaux ont donc institué, chacun, un code du logement principalement axé sur la question de la *salubrité*. Qu'ils se trouvent en Flandre, à Bruxelles ou en Wallonie, les biens proposés à la location sont désormais tenus d'observer strictement une batterie de critères régionaux de qualité⁴⁶⁵, en sus des règles de droit civil déjà existantes en la matière⁴⁶⁶.

⁴⁶² Voy. la décision du 27 juin 2008 du Tribunal de Première Instance de Bruxelles, *Echos log*, juin 2009, p. 40, confirmant que les décisions du fonctionnaire délégué sont des actes administratifs dont la censure ne peut être demandée qu'au Conseil d'État.

⁴⁶³ Voy., par exemple, CE, arrêt Kolinsky, 5 août 2008, n° 185.615, distinguant les exigences procédurales relatives à l'interdiction de louer de celles ayant trait à l'imposition d'une amende administrative (laquelle nécessite l'obligation de donner à l'intéressé la possibilité d'être entendu, préalablement à la prise de décision).

⁴⁶⁴ F. DEGIVES, *op. cit.*

⁴⁶⁵ Voy. 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'art. 1^{er}, 19° à 22°*bis*, du Code wallon du logement, *M.B.*, 30 octobre 2007, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003, l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 octobre 1998 relatif à la gestion de la qualité, au droit de préachat et au droit de gestion sociale d'habitation, *M.B.*, 30 octobre 1998 ainsi que l'arrêté du Gouvernement

Toutefois, promouvoir ainsi des règles de qualité, aussi fondée soit l'entreprise (en regard notamment de l'état actuel du bâti), ne va pas sans induire certains risques d'expulsion pour les occupants en place. Mal encadrée, la lutte contre l'insalubrité risque de se retourner contre les individus qui sont pourtant frappés au premier chef par le mal-logement, à savoir les locataires défavorisés, financièrement contraints de vivre dans la frange dégradée de l'habitat, ceux-là mêmes que la réglementation est censée protéger. Il y a là en tout cas comme une « double peine » : les ménages précarisés non seulement subissent l'état d'insalubrité du logement (avec des répercussions néfastes sur leur santé notamment) et, en plus, quand les autorités interviennent, ils se retrouvent souvent à la rue. Et ce danger est particulièrement aigu lorsque les critères régionaux de qualité sont eux-mêmes élevés.

259. S'il est évidemment préférable d'être « bien logé » plutôt que « mal logé », il est tout aussi évident qu'il est préférable d'être logé plutôt que de se retrouver à la rue, ce qui pourrait être l'effet d'une interdiction « sèche » de continuer à louer, non couplée à des mesures d'accompagnement des occupants ainsi contraints de déguerpir. Le législateur bruxellois, soucieux de cet aspect de la problématique, a adopté toute une panoplie de mesures qui seront maintenant exposées.

§2. La notification au C.P.A.S.

260. L'interdiction de continuer à louer devra être notifiée au bailleur et aux occupants, mais aussi, dans le même temps, *au C.P.A.S.* (et au bourgmestre : voyez ci-dessous) de la commune où le logement se situe⁴⁶⁷.

flamand du 3 octobre 2003 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants, *M.B.*, 10 décembre 2003.

⁴⁶⁶ Arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, *M.B.*, 21 août 1997. Voy. également l'art. 2, §1^{er}, al. 1^{er}, de la section 2 (« Des règles particulières aux baux de résidence principale du preneur ») du chapitre II (« Du louage des choses ») du titre VIII (« Du contrat de louage ») du livre III (« Des différentes manières dont on acquiert la propriété ») du Code civil, introduit par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, *M.B.*, 22 février 1991.

⁴⁶⁷ Art. 14 du Code du logement.

Cet avertissement du C.P.A.S. semble bien constituer l'amorce de l'enclenchement d'une procédure d'accompagnement social. Et le Code bruxellois d'affirmer par ailleurs que (toutes, a-t-on envie de souligner) les autorités publiques concernées ont *obligation d'examiner toutes possibilités de relogement* de ces locataires⁴⁶⁸.

Dans son bilan quinquennal 2004-2008, la D.I.R.L. expose à cet égard que « les C.P.A.S. sont un autre partenaire de la D.I.R.L., essentiellement pour aider au relogement des personnes dont le logement est interdit à la location. On est là dans un domaine où il est nécessaire d'agir au cas par cas. Si dans certaines communes la collaboration est suffisamment intense pour s'être bien structurée, elle reste encore à développer dans d'autres communes moins touchées par les décisions d'interdiction à la location »⁴⁶⁹.

261. Remarquons la modification législative⁴⁷⁰ récente à ce sujet : il était auparavant prévu que le C.P.A.S. devrait être prévenu dès le stade de la mise en demeure de régulariser le bien loué. Constatant que ce signal d'alarme était prématuré et en conséquence bien peu suivi d'effet, il a donc été décidé de le post-poser au moment de l'interdiction de (continuer à) mettre en location⁴⁷¹.

§3. La notification au bourgmestre

262. Comme dit ci-dessus, le bourgmestre se verra aussi notifier la décision d'interdiction d'occuper prononcée par la D.I.R.L., circonstance logique dès lors que c'est ce dernier qui est chargé d'assurer la bonne exécution de cette décision⁴⁷² (sur la base de l'article 133 de la

⁴⁶⁸ Art. 17 du Code du logement.

⁴⁶⁹ D.I.R.L., *op. cit.*, p. 5.

⁴⁷⁰ Ordonnance du 14 mai 2009 visant à modifier l'article 13, § 3, alinéa 2 et l'article 14, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, *M.B.*, 22 mai 2009.

⁴⁷¹ Proposition d'Ordonnance visant à modifier l'article 13, § 3, alinéa 2 de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code du logement, *Doc. Parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., SO 2008-2009, A 507/2, p. 3 : « Ces amendements proposent effectivement que les mises en demeure faites au bailleur de se conformer aux exigences prévues à l'article 4 du Code, ne soient plus transmises au C.P.A.S. mais au bourgmestre et que l'interdiction de continuer à mettre le logement en location soit également notifiée au C.P.A.S.. Le C.P.A.S. pourra en effet prendre des mesures utiles afin de favoriser le relogement des locataires concernés par l'interdiction ».

⁴⁷² Art. 14, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

Nouvelle loi communale cette fois, et non, dans ce cas-ci, l'article 135⁴⁷³). « Le bourgmestre exécute la décision prise par le SIR sans pouvoir la contester ; son pouvoir d'appréciation ne porte que sur les modalités pratiques de l'expulsion (délais, apposition de scellés, affichage de la décision du Service d'inspection régionale,...) », reconnaît lucidement le bourgmestre de la commune d'Etterbeek. « Ce faisant, le bourgmestre est un peu exécutant des basses œuvres mais, cette situation est fréquente, par exemple en matière de fermeture de maisons de repos ou de bâtiments non conformes aux normes incendie notamment »⁴⁷⁴.

Dans son bilan quinquennal 2004-2008, la D.I.R.L. expose à cet égard que « après des débuts laborieux, cette collaboration s'est étendue et améliorée avec les 19 communes composant la RBC dans le courant de l'année 2007. Auparavant, les résultats étaient fort disparates de commune en commune. Cette collaboration ne cesse de s'améliorer depuis 2007 et la majorité des décisions d'interdiction prises par la D.I.R.L. fait désormais l'objet d'un suivi communal »⁴⁷⁵.

263. Pas de réelle trace d'un souci d'accompagnement des occupants dans cette procédure de notification au bourgmestre, donc. Mais, et cela change tout, le texte prévoit *expressis verbis* que c'est après avoir, le cas échéant, « *examiné toutes les possibilités de relogement* » des personnes concernées, que le bourgmestre devra veiller à la bonne exécution de l'interdiction⁴⁷⁶.

De manière générale, « les occupants du logement peuvent continuer à y habiter tant que le bourgmestre ne leur a pas donné l'ordre formel de partir », explique le maire d'Etterbeek. « Aucun délai n'est imposé au bourgmestre pour exécuter la décision du SIR mais il devra se justifier vis-à-vis de l'autorité hiérarchique »⁴⁷⁷.

264. Quelle est donc la consistance de cette obligation de relogement qui lui est ainsi faite ? S'agit-il là d'un simple prescrit formel qui n'influencerait en rien la suite de son action même au cas où son examen des possibilités de relogement se serait soldé par un résultat

⁴⁷³ Puisque, dans la présente hypothèse, le bourgmestre interviendra non pas traditionnellement comme premier magistrat de sa commune compétent en matière de police (autorité décentralisée), mais comme exécutant d'une politique décidée à un niveau supérieur (agent déconcentré). Dit autrement, la police administrative générale cède le pas, pour une fois, à la police administrative spéciale.

⁴⁷⁴ V. DEWOLF, *op. cit.*

⁴⁷⁵ D.I.R.L., *op. cit.*, p. 5.

⁴⁷⁶ *Ibidem.*

⁴⁷⁷ V. DEWOLF, *op. cit.*

négatif ? Ou plutôt, au contraire, d'un préalable obligé à la bonne poursuite de la procédure d'interdiction ? La question reste ouverte. Mais, au minimum, « les autorités communales ne peuvent se désintéresser des conséquences qu'un arrêté d'insalubrité peut avoir sur les occupants », observe le bourgmestre de Jette par exemple⁴⁷⁸.

§4. Le Fonds de solidarité

265. Il est créé par ailleurs un « Fonds budgétaire régional de solidarité » destiné à assurer, aux personnes expulsées suite à une interdiction d'occuper, un montant couvrant tout ou partie de « la différence entre le loyer d'origine et le nouveau loyer, ainsi que les frais de déménagement ou d'installation, en ce compris le coût de la garantie locative »⁴⁷⁹. Versée dans la limite des crédits budgétaires, l'aide (d'un montant forfaitaire unique de 650 euros⁴⁸⁰) consiste, sans considération de la qualité du nouveau bien (contrairement aux ADIL/ADeL), en une allocation monétaire délivrée pendant trois ans et équivalente à la différence entre le tiers des revenus nets imposables du ménage et le loyer du nouveau logement (plafonné à 150 % du barème des agences immobilières sociales⁴⁸¹), déduction faite d'éventuelles aides au déménagement⁴⁸².

Ce Fonds est alimenté notamment par les amendes administratives ayant été perçues, le cas échéant, auprès des bailleurs ayant loué un bien ne répondant pas aux prescrits du Code⁴⁸³. Il faut y ajouter les recettes, gérées par la D.I.R.L., provenant des frais administratifs qui peuvent être demandés en raison des inspections effectuées, ainsi qu'un apport régional⁴⁸⁴.

266. Toutefois, ce Fonds n'est accessible qu'aux individus évacués suite à une décision formelle d'interdiction d'occuper, laquelle ne vise que deux types de bailleurs : ceux qui font obstruction à la visite du Service d'inspection régionale et ceux qui restent en défaut de réaliser les travaux de régularisation exigés par ce même service. Ainsi, le Fonds n'est pas habilité à venir en

⁴⁷⁸ H. DOYEN, *op. cit.*

⁴⁷⁹ Art. 16, §1^{er}, du Code bruxellois du logement.

⁴⁸⁰ D.I.R.L., *op. cit.*, p. 18.

⁴⁸¹ Ces barèmes ont connu récemment une revalorisation substantielle (10 % environ) de leurs montants. Voy. les art. 12 et s. de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 28 février 2008, *M.B.*, 28 mars 2008.

⁴⁸² Art. 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant exécution du Code du logement, *M.B.*, 23 avril 2004.

⁴⁸³ Art. 16 du Code du logement.

⁴⁸⁴ D.I.R.L., *op. cit.*, p. 6 et 18.

aide aux personnes obligées de vider les lieux afin de permettre aux travaux de se réaliser correctement, pas davantage qu'il ne s'adresse à ceux qui se retrouvent à la rue en cas de refus de permis de location signifié à leur bailleur, non assorti d'une demande de régularisation.

267. En ce qui concerne l'effectivité de cette aide, « le montant moyen de l'allocation a légèrement augmenté au cours des 5 années (de € 166,82 en 2006 à 172,63 en 2008) », explique la Direction de l'Inspection régionale du logement. « Tant le nombre de bénéficiaires de l'allocation de déménagement que de l'allocation de loyer a très fortement augmenté au fil des années ! C'est ainsi que si 25 bénéficiaires ont reçu l'allocation de déménagement en 2005 pour 66 en 2006 et 86 en 2007, ce ne sont pas moins de 112 familles en 2008 qui l'ont perçue. En ce qui concerne l'allocation de loyer, elle fut payée pour la première fois à 11 familles en 2005, 27 en 2006, 43 en 2007 pour culminer à 75 en 2008. S'ajoute évidemment la poursuite du paiement des allocations de loyer des dossiers ouverts les années précédentes et ce, durant 36 mois.

Durant les trois premières années d'existence de la D.I.R.L., les moyens régionaux suffisaient pour payer les bénéficiaires. A partir de l'année 2007, il a été fait appel au Fonds budgétaire régional de Solidarité pour suppléer aux moyens régionaux ; € 75.278 ont ainsi été utilisés en 2007 et € 174.742 en 2008. La consommation de cet article budgétaire a évolué de € 111.627,64 en 2006, à € 195.194,55 en 2007 pour atteindre € 328.850,58 en 2008 »⁴⁸⁵.

268. Versée dans la limite des crédits budgétaires, l'aide consiste en une allocation de déménagement d'un montant forfaitaire unique de 650 euros⁴⁸⁶ et une allocation monétaire délivrée pendant trois ans et équivalente à la différence entre le tiers des revenus nets imposables du ménage et le loyer du nouveau logement (plafonné à 150 % du barème des agences immobilières sociales), déduction faite d'éventuelles aides au déménagement⁴⁸⁷. Elle est payée anticipativement et à un rythme trimestriel.

⁴⁸⁵ *Ibidem*, p. 19.

⁴⁸⁶ *Ibidem*, p. 18.

⁴⁸⁷ Arrêté du 19 février 2004 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 23 avril 2004.

§5. Le droit d'accès prioritaire aux logements gérés par les pouvoirs publics

I. Description

269. Le Code du logement a prévu que les locataires obligés de quitter un logement qui ne respecte pas ou plus les exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement, se verraient octroyer un *droit d'accès prioritaire aux logements gérés par les pouvoirs publics*⁴⁸⁸. Il n'a cependant pas déterminé dans le détail cet accès prioritaire, ayant habilité le Gouvernement à accomplir cette tâche.

Ce qui a été fait pour ce qui concerne le (seul...⁴⁸⁹) secteur du logement social. Attardons-nous quelque peu sur cet aspect.

270. Afin de tendre à assurer au mieux les principes d'égalité, de non-discrimination et de légalité dans l'octroi des logements sociaux, un système strict d'attribution a été mis en place par la réglementation⁴⁹⁰. De nombreux critères objectifs interviennent à cet égard ayant trait pour la plupart⁴⁹¹ aux différentes causes d'infortunes des candidats locataires, lesquelles ont été agencées en un classement par points de priorité⁴⁹².

Le principe de base consacré par la réglementation est le respect de l'ordre chronologique. Ainsi est-il attribué au candidat locataire *un point de priorité à la date anniversaire de sa candidature et deux par année supplémentaire*. Cependant, de très nombreuses dérogations à ce principe sont prévues en manière telle qu'il est relégué au rang de critère parmi tant d'autres.

271. Parmi lesdites dérogations, précisément, le candidat-locataire qui a été contraint de quitter son logement, soit par un arrêté d'insalubrité pris par le bourgmestre en application de

⁴⁸⁸ Art. 17 du Code du Logement.

⁴⁸⁹ Sur la problématique, voy. *infra*.

⁴⁹⁰ Voyez les art. 9 à 15 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

⁴⁹¹ Il y en a d'autres, organisées dans une approche qui est plus en rapport avec la S.I.S.P. concernée qu'avec le candidat locataire : les quotas et les conventions avec les C.P.A.S. ou la S.L.R.B. Sur le sujet, N. BERNARD et L. LEMAIRE, *op. cit.*, p. 29.

⁴⁹² Les S.I.S.P. peuvent toujours cependant, après accord du délégué social, déroger au classement des points de priorité, lorsqu'elles se trouvent en présence de « *circonstances exceptionnelles et urgentes* » relatives à des cas individuels. Une limite est cependant instaurée : la part des logements alloués sur cette base ne peut excéder 40 % du total des attributions effectuées pendant l'année précédente.

l'article 135 de la loi communale soit par une décision du Service d'Inspection Régional instauré par l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement est le mieux loti de tous dès lors que c'est seul qui se verra attribuer, pour cette seule circonstance, *cinq points de priorité*.

2. *Appréciation critique*

a) cinq points donnés de manière « aveugle » ?

272. Auront droit (« seulement », avons-nous envie de dire), à *deux titres de priorité*, la victime d'un événement présentant les caractéristiques de la force majeure ou d'une calamité naturelle et entraînant la perte inopinée du logement occupé, la personne qui quitte un logement dont les caractéristiques mettent en péril le maintien de la cellule familiale et la personne dont le bailleur a mis fin anticipativement au bail, sans que cette rupture anticipée résulte d'une faute du locataire, soit tous cas qui nous semblent pourtant présenter un intérêt a priori aussi légitime (sachant qu'il faut aussi, par ailleurs, remplir les autres conditions d'admissibilité au logement social, spécialement en termes de revenus).

À titre de comparaison, relevons que le locataire qui verrait le logement fermé (à l'initiative de la D.I.R.L.) *en raison d'un manquement qui lui est directement imputable*, comme l'humidité par surpeuplement ou par défaut de ventilation, n'en bénéficie pas moins des cinq points de priorité, ce qui peut incontestablement avoir quelque chose de choquant. La D.I.R.L., en effet, n'a nullement pour mission de déterminer les responsabilités des uns et des autres dans la survenance de la situation d'insalubrité ; elle tranche de manière objective, en fonction uniquement de ce qu'elle constate, renvoyant aux juridictions civiles la question des fautes contractuelles. Tout au plus est-elle susceptible de prendre en considération les arguments du bailleur (qui a le droit d'être entendu) à la faveur de la modulation de l'amende administrative à lui infligée.

273. En tout état de cause, la portée opérationnelle de cette mesure consistant à accorder cinq points de priorité aux « expulsés du Code du logement » requiert d'être relativisée vu la

saturation actuelle du parc public⁴⁹³. Cette aide, très prosaïquement, fait gagner trois ans dans la file d'attente⁴⁹⁴, ce qui est beaucoup et peu à la fois (les familles nombreuses patientent jusqu'à dix ans parfois). Au minimum, elle ne saurait tenir de panacée ni, plus simplement, de mesure d'urgence.

C'est pour cette raison, notamment, que le Directeur de l'Inspection régionale du logement « souhaite rappeler que les plaintes introduites auprès de l'Inspection régionale du Logement ne constituent pas un instrument pour obtenir un logement social. Lorsqu'elles sont introduites dans ce but », met en garde Frédéric Degives, « elles exposent le plus souvent le locataire-plaignant à de sérieuses désillusions »⁴⁹⁵.

b) quid des logements *non* sociaux ?

274. Un autre problème doit, dans la ligne, être soulevé. Alors que le Code du logement ouvre expressément ce « droit d'accès prioritaire » aux « logements gérés par les pouvoirs publics », sans restriction aucune, le Gouvernement n'en a réglé les modalités *que pour le secteur du logement social*. Or, le parc social n'épuise nullement à lui seul l'éventail des « logements gérés par les pouvoirs publics » ; au sein de ce patrimoine (locatif) public non social (*sensu stricto*), on identifie entre autres les logements des C.P.A.S., les logements des régies communales, les logements de la régie régionale, les logements proposés à la location par le Fonds du Logement dans le cadre de l'aide locative, ...

On a là un très riche vivier qui pourrait avantageusement servir de zone de repli pour les expulsés du Code.

⁴⁹³ En effet, le secteur du logement social est au jour d'aujourd'hui très loin de pouvoir, à lui seul, répondre à la demande. Ainsi, la baromètre du social 2009 nous apprend-il que, au 1^{er} janvier 2009, 30.207 ménages remplissant les conditions financières d'admission au logement social, étaient inscrits sur les listes d'attente⁴⁹³. Et, alors que entre janvier 2008 et janvier 2009, le nombre de logements sociaux (au sens strict) n'a augmenté que de 12 unités, le nombre de ménages sur la liste d'attente a quant à lui augmenté de 4 000 (« Baromètre social : rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2009 », Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, Commission Communautaire Commune, p. 57).

⁴⁹⁴ Il est attribué au ménage, à la date anniversaire de sa candidature, un point de priorité à la fin de la première année, et deux points par année suivante (art. 9, §4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public, *M.B.*, 14 novembre 1996).

⁴⁹⁵ F. DEGIVES, *op. cit.*

275. La chose semble s'indiquer d'autant plus que ce parc est nettement moins dédié au social que le patrimoine immobilier géré directement par les S.I.S.P. (les logements sociaux étant strictement attribués aux revenus faibles, à l'inverse des autres types de logements publics, dont l'attribution peut au demeurant pécher par opacité); on pourrait y voir une sorte d'un « rattrapage ».

Pourquoi d'ailleurs, dans ce même registre, les logements publics de type *acquisitif* (comme les logements mis en vente par la Société de développement de la Région de Bruxelles-Capitale) ne pourraient-ils pas entrer eux aussi dans ce champ d'application et être proposés, en priorité, aux locataires évincés à la suite de l'application des normes régionales de qualité (pourvu, naturellement, que ces derniers satisfassent bien aux conditions d'admission fixées pour ces outils) ? La remarque vaut également pour les prêts hypothécaires à taux réduit proposés par le Fonds du Logement.

276. Quoi qu'il en soit, force est de constater que le parc public non social reste étrangement non concerné par la prescription du Code bruxellois du logement ; la contrariété à la loi semble dès lors flagrante.

S'agissant des logements gérés par les communes et les C.P.A.S. spécifiquement, cette « omission » est d'autant plus surprenante que le Parlement bruxellois a adopté le 19 décembre 2008 une ordonnance imposant précisément à ce double secteur de se doter de règles d'attribution transparentes, déclinées autour du principe de la priorité chronologique d'inscription⁴⁹⁶. « Aisément accessible au public »⁴⁹⁷, ce règlement doit dorénavant faire que « la décision d'attribution des logements suit l'ordre chronologique des demandes du Registre qui sont en adéquation avec la localisation et le nombre de chambres du logement mis en location. Toutefois », poursuit le texte, « d'autres critères inscrits dans le Règlement d'attribution peuvent être pris en compte pour pondérer l'ordre chronologique. Ces critères doivent être objectifs et mesurables. Leur poids dans le mécanisme d'attribution doit être décrit dans le Règlement

⁴⁹⁶ Ordonnance du Parlement bruxellois du 19 décembre 2008 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement et visant à préserver le parc de logements des pouvoirs publics en Région bruxelloise et à établir des règles minimales en matière d'attribution de ces logements, *M.B.*, 28 janvier 2009.

⁴⁹⁷ Art. 23^{quater}, al. 3, du Code bruxellois du logement, introduit par l'art. 2 de l'ordonnance du 19 décembre 2008.

d'attribution. L'ordre chronologique départage les ménages dont la demande a obtenu le même nombre de points »⁴⁹⁸.

277. Rien, à la lecture de l'ordonnance, ne témoigne de la prise en considération du prescrit du Code du logement consistant à soumettre l'ensemble des « logements gérés par les pouvoirs publics » (ce qui englobe les logements des communes et des C.P.A.S.) au droit d'accès prioritaire en cas d'éviction consécutive à l'application des normes régionales de qualité.

On aurait pu penser alors que, le législateur bruxellois étant défaillant, les destinataires de l'ordonnance (communes et C.P.A.S.) allaient, eux, se montrer volontaristes et, via leur règlement d'attribution, donner exécution à ce corpus juridique faitier et fondateur qu'est le Code. Las, sur les 16 communes bruxelloises ayant déjà pris un tel règlement (en suite de l'ordonnance du 19 décembre 2008 ou antérieurement même à celle-ci), *une minorité* seulement fait droit à cette exigence, largement méconnue visiblement (à moins qu'elle ne soit écartée délibérément).

- Ainsi, le règlement de Watermael-Boitsfort⁴⁹⁹ accorde deux points de priorité (soit le maximum) pour ses logements dits moyens au « candidat locataire qui doit quitter un logement déclaré insalubre par l'autorité compétente » et, pour ses logements « sociaux », renvoie expressément à l'arrêté régional de 1996 (qui, comme on l'a vu, offre déjà cinq points de priorité au ménage expulsé consécutivement à l'application du Code)⁵⁰⁰.
- Woluwé-Saint-Pierre⁵⁰¹ octroie pareillement des points de priorité (cinq, le maximum à nouveau) à ceux qui sont dans « l'obligation de quitter le logement [...] par une décision du Service d'inspection régionale instauré par l'ordonnance du 17.7.03 portant le Code bruxellois du logement »⁵⁰².

⁴⁹⁸ Art. 23*septies* du Code bruxellois du logement, introduit par l'art. 2 de l'ordonnance du 19 décembre 2008.

⁴⁹⁹ Adopté lors de la séance du Conseil communal du 15 septembre 2009.

⁵⁰⁰ Art. 7.

⁵⁰¹ Règlement pris en la séance du Conseil communal du 22 octobre 2009.

⁵⁰² Art. 11.

- Etterbeek⁵⁰³ fait bénéficier de trois points de priorité (le maximum) le « candidat locataire qui doit quitter un logement déclaré insalubre par l’Autorité compétente »⁵⁰⁴.
- Schaerbeek⁵⁰⁵ confère quatre points de priorité (le maximum) au ménage qui se trouve dans « l’obligation de quitter un logement insalubre »⁵⁰⁶.
- Libellée identiquement, cette situation vaut, à Ganshoren⁵⁰⁷, trois points de priorité (le maximum) au candidat locataire⁵⁰⁸.
- Saint-Josse⁵⁰⁹ alloue quatre points de priorité (le maximum, toujours) aux personnes contraintes de quitter leur logement en raison soit d’une décision de la D.I.R.L., soit d’un « arrêté d’insalubrité pris par le bourgmestre en application de l’article 135 de la Loi communale »⁵¹⁰. Bénéficie par ailleurs, et c’est une clause particulièrement intéressante, de deux titres de priorité le ménage dont le bail — de résidence principale — a fait l’objet d’une « résiliation anticipée », quels que soient la durée initiale de la convention et les motifs de la résiliation.

Pour le reste, certains règlements demeurent vagues, se contentant d’évoquer les « situations d’urgence » (sans leur accorder une pondération particulière)⁵¹¹, tandis que les autres décident d’ignorer superbement la question.

278. En ce qui concerne, cette fois, le parc immobilier géré par les C.P.A.S. (pareillement tenus par l’ordonnance du 19 décembre 2008), les règlements pris à la suite directe du texte de loi sont moins légion ; moins intense, partant, est la prise en considération du relogement consécutif à une expulsion. Quelques exceptions sont cependant à relever.

- Le C.P.A.S. d’Uccle⁵¹² délivre trois points de priorité (le maximum) au ménage qui se trouve dans « l’obligation de quitter un logement insalubre »⁵¹³.

⁵⁰³ Règlement pris en la séance du Conseil communal du 29 juin 2009.

⁵⁰⁴ Art. 7.

⁵⁰⁵ Règlement pris en la séance du Conseil communal du 24 juin 2009.

⁵⁰⁶ Art. 7, §1^{er}.

⁵⁰⁷ Règlement pris en la séance du Conseil communal du 26 novembre 2009.

⁵⁰⁸ Art. 7, §1^{er}.

⁵⁰⁹ Règlement pris en la séance du Conseil communal du 9 septembre 2009.

⁵¹⁰ Art. 7, §1^{er}.

⁵¹¹ Art. 7.2 du Règlement promulgué par le Conseil communal d’Auderghem le 22 octobre 2009 également.

⁵¹² Règlement pris en la séance du Conseil de l’aide sociale du 15 juillet 2009.

- Le C.P.A.S. de Bruxelles-Ville⁵¹⁴ indexe d'une « priorité absolue » la candidature d'un ménage dont, entre autres, le logement « est frappé d'un arrêté d'insalubrité ou d'inhabitabilité par le Bourgmestre ou le Service d'inspection du logement de la Région bruxelloise »⁵¹⁵.
- Le C.P.A.S. de Molenbeek⁵¹⁶ crédite de 30 trois points de priorité (le maximum) au ménage qui se trouve dans « l'obligation de quitter un logement insalubre ou frappé d'une interdiction de louer »⁵¹⁷.

279. Le bilan global est médiocre indubitablement, sans compter les quelques communes et les nombreux C.P.A.S. qui n'ont toujours pas déféré à l'obligation légale leur enjoignant de rendre public leurs critères d'attribution⁵¹⁸ (il est vrai qu'aucun délai n'enserme cette obligation de prise de règlement dans l'ordonnance du 19 décembre 2008, ce qui est assurément un handicap). Or, « ce type de disposition [la priorité au relogement] devrait pouvoir être étendu aux logements des pouvoirs locaux », appuie officiellement le Secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale. « Le moment me semble opportun pour les communes et C.P.A.S. de favoriser explicitement le relogement dans leur parc »⁵¹⁹.

En revanche, on trouve, dans plusieurs règlements, des clauses avantageant... les employés communaux (!), par exemple, ainsi que les agents du C.P.A.S. On est loin, manifestement, d'une quelconque ambition sociale. Certes, l'ordonnance n'imposait pas *expressis verbis* cette visée sociale (seul le souci de transparence motivait les auteurs de l'ordonnance), mais il n'empêche, voilà une belle occasion manquée de rendre davantage accessible aux expulsés ce parc fort tout de même de plus 8.000 unités environ (6.065 logements communaux et 2.160 logements des

⁵¹³ Art. 7, §1^{er}.

⁵¹⁴ Règlement pris en la séance du Conseil de l'aide sociale du 25 novembre 2009.

⁵¹⁵ Art. 9, §1^{er}, 4).

⁵¹⁶ Règlement pris en la séance du Conseil de l'aide sociale du 19 août 2009.

⁵¹⁷ Art. 7.

⁵¹⁸ Le Secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (Christos Doulkeridis) a officiellement annoncé en date du 8 décembre 2009 au Parlement bruxellois son intention de prendre contact avec chacune des communes en défaut (réponse faite en commission du logement et de la rénovation urbaine à la suite de l'interpellation de Céline Frémault concernant la mise en oeuvre de l'ordonnance du 19 décembre 2008 relative aux règles minimales en matière d'attribution des logements appartenant aux pouvoirs publics, *C.R.I. COM*, 2009-2010, n°16, 8 décembre 2009, p. 24).

⁵¹⁹ Chr. DOULKERIDIS, « Introduction », *op. cit.*

C.P.A.S.), soit près d'un quart au total du patrimoine immobilier (disponible) géré par les S.I.S.P.⁵²⁰.

§6. Le droit de gestion publique

280. Les logements vides pris en gestion publique par un opérateur public dans le cadre du Code « doivent être prioritairement proposés aux locataires amenés à quitter une habitation ne répondant pas aux normes de sécurité, de salubrité et d'équipement » (art. 21, §2, al. 2)⁵²¹.

281. Séduisante, cette solution de « délestage » est cependant tributaire du succès futur du droit de gestion publique. Or, comme on pouvait le craindre⁵²², *pas une seule* opération de droit de gestion publique n'a encore été diligentée et ce, cinq ans déjà depuis l'entrée en vigueur du dispositif, en dépit du fait qu'a été mis parallèlement sur pied (quoiqu'avec un certain décalage dans le temps) un fonds de préfinancement des — nécessaires — travaux de rénovation du bien⁵²³.

282. Signalons toutefois qu'une ordonnance du Parlement bruxellois a été promulguée ce 1^{er} avril 2010 visant à donner, enfin, un début d'effectivité au droit de gestion publique⁵²⁴. Entre autres innovations, le délai laissé aux opérateurs immobiliers publics — titulaires du droit de gestion — pour gérer le bien inoccupé est susceptible désormais d'être allongé (au-delà des neuf années), ce qui devrait leur permettre d'amortir plus efficacement les frais engagés en vue de la rénovation des lieux. Par ailleurs, le secteur associatif s'est vu confier la responsabilité d'alerter

⁵²⁰ Voy. sur la question le n°36 (« L'attribution des logements communaux ») de la revue *Art. 23* éditée par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, juillet-août-septembre 2009.

⁵²¹ Voy. *infra* pour de plus amples développements.

⁵²² Voy. notamment N. BERNARD, « Regard critique et comparatif sur le Code bruxellois du logement », *Échos log.*, 2003, p. 158 et s.

⁵²³ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2006 organisant le fonds Droit de gestion publique, *M.B.*, 18 décembre 2006. Cette avance sans intérêt ne couvre toutefois pas l'intégralité de la somme.

⁵²⁴ Ordonnance du Parlement bruxellois du 1^{er} avril 2010 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement pour faciliter la mise en oeuvre du droit de gestion publique, *M.B.*, 9 avril 2010.

la commune (sur l'existence — et la localisation — de bâtiments abandonnés sur le territoire de la commune), ce qui devrait dynamiser considérablement l'enclenchement de la procédure⁵²⁵.

L'avenir dira si le texte jouira d'une effectivité supérieure à celle dont bénéficiait la première mouture du droit de gestion.

§7. L'obligation imposée aux autorités publiques concernées d'examiner toutes les possibilités de relogement – le service social de la D.I.R.L.

283. De manière générale, en cas d'expulsion d'un bien dictée par l'application des critères régionaux de qualité, la loi assigne, aux « autorités publiques concernées », « l'obligation d'examiner toutes possibilités de relogement de ces locataires »⁵²⁶.

284. Au moment de l'adoption du Code, le Secrétaire d'État au Logement de l'époque déclara que « afin d'aider les communes dans le relogement des familles, le Service d'Inspection Régionale inclura trois assistants sociaux spécialement attachés à cette tâche ; ils devront en particulier aider les autorités communales qui ont l'obligation de moyens — pas de résultat — d'essayer de trouver des solutions de relogement en cas de fermeture du logement sur base du Code »⁵²⁷. Dont acte : la promesse a été suivie d'effet.

285. Ainsi, la D.I.R.L. dispose aujourd'hui d'un service social afin d'assister dans leurs démarches de relogement les locataires contraints de quitter une habitation en suite d'une interdiction de louer. « Concrètement, il s'agit de fournir une aide dans la recherche d'un nouveau logement sans obligation de résultat » ; on prospecte, suivant les situations, dans les logements publics ou à caractère social (S.I.S.P, C.P.A.S, communes, A.I.S.) aussi bien que dans le parc privé.

⁵²⁵ Pour la *ratio legis* du texte nouveau, voy. proposition d'ordonnance déposée le 2 mars 2010 par A. Hutchinson et consorts modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement pour faciliter la mise en oeuvre du droit de gestion publique, Parl. Brux.-Cap., *Doc. parl.*, sess. ord. 2009-2010, n°A-74/1.

⁵²⁶ Art. 17, al. 2, du Code bruxellois du logement.

⁵²⁷ A. HUTCHINSON, « Les implications concrètes du Code bruxellois du logement », *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles*, N. Bernard et G. De Pauw et *al.*, Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 49 et s.

Pour ce faire, l'équipe sociale de la D.I.R.L. organise une « table du logement » qui permet de fournir un cadre aux recherches de logement⁵²⁸.

286. Ce service social est composé d'effectifs réduits, en manière telle qu'il travaillerait actuellement « à saturation »⁵²⁹.

Il n'est pas inintéressant, à cet égard, de renvoyer à la genèse tracée par l'actuel Secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale. « Après une période de 18 mois pendant laquelle un poste est resté vacant, la Direction de l'Inspection régionale du Logement dispose, aujourd'hui, d'un staff de 4 assistants sociaux dont un en 4/5ème de temps », a expliqué Christos Doukeridis ce 9 mars 2010 au Parlement bruxellois. « Afin d'être le plus opérationnel possible, les assistants sociaux de la D.I.R.L. sont regroupés au sein d'une cellule propre et non plus liés à l'une des cellules d'enquête ce qui leur permet d'intervenir quel que soit l'inspecteur qui décrète la fermeture d'un logement après revisite. Durant cette année et demi de vacance de poste le nombre de dossiers pouvant faire l'objet d'un suivi social a augmenté de 30 %. Il a donc été nécessaire de fixer des priorités. Les interdictions immédiates ont gardé la priorité tandis que les interdictions après revisite étaient traitées en fonction des disponibilités. L'arriéré ainsi constitué pourrait, suite au dernier engagement, se résorber dans le courant de cette année pour peu que le nombre de dossiers se stabilise, ce qui est difficile à prévoir »⁵³⁰.

287. Précisons cependant que cette aide, nullement imposée ni même prévue par la loi (pas en termes exprès à tout le moins), pourrait s'assimiler en quelque sorte à un geste purement gracieux de la part de la Région, un gage de sa bonne volonté. Partant, la commune ne saurait nullement tirer argument de l'existence de ce service pour s'exonérer de ses propres obligations en matière de relogement.

⁵²⁸ Dont les deux premiers ont déjà été examinés plus haut.

⁵²⁹ D.I.R.L., *op. cit.*, p. 20 et 21.

⁵³⁰ Réponse faite en commission du logement et de la rénovation urbaine à la suite d'une interpellation de Michel Colson « concernant l'absence de suivi social de la direction de l'Inspection régionale du logement en cas d'interdiction de continuer à mettre le logement en location ».

*
* *

288. Sur le plan empirique, ces différentes mesures de relogement semblent couronnées d'un certain succès. Sur cinq ans, 611 dossiers « relogement » ont été traités. 58 % des ménages ont été relogés, grâce à l'intervention du service social (40 % dans le secteur public, 60 % dans le privé). Pour 14% des ménages, une procédure de relogement est encore en cours. Enfin, quant au solde, les 28 % des ménages restants ont tout simplement décliné l'aide du service social de la D.I.R.L.⁵³¹. Les cas d'« échec » trouvent donc leur source dans diverses raisons, essentiellement à cause d'un manque de collaboration des locataires (absence totale de réaction à la prise de contact, disparition après un ou deux rendez-vous...).

Par ailleurs, les familles avec trois enfants et plus apparaissent être les plus difficiles à reloger⁵³².

Et, comme déjà dit, « si nous obtenons d'assez bons résultats en cette matière, nous connaissons aussi des échecs ou devons laisser perdurer, en l'attente d'une solution, des situations inacceptables, confrontés au dilemme de maintenir des locataires dans un logement insalubre ou des les voir à la rue », admet lucidement le Directeur de l'Inspection régionale du logement. Et ce dernier d'exhorter dès lors la Région à « se doter d'un important parc de logements de transit » ainsi qu'à « développer toutes les mesures qui permettent de prévenir et de limiter l'éviction des locataires de leur logement, en tenant naturellement compte des intérêts légitimes des bailleurs »⁵³³.

C. Les recommandations formulées par la D.I.R.L. elle-même en matière de relogement

289. La D.I.R.L a émis les trois recommandations de modifications législatives suivantes en matière de relogement (au sens large).

- Relevant que la durée actuelle de l'octroi de l'allocation loyer est trop brève par rapport à la situation sociale des personnes concernées, elle suggère de porter cette

⁵³¹ D.I.R.L., *op. cit.*

⁵³² *Ibidem*, p. 20 et 21.

⁵³³ F. DEGIVES, *op. cit.*

durée à 5 ans, quitte à ce qu'un système de progressivité soit éventuellement instauré ;

- Constatant les tarifs particulièrement élevés des logements pour famille de plus de trois chambres, elle propose de revaloriser le montant de l'allocation loyer spécifique à cette catégorie ;
- Partant de l'observation que de nombreuses difficultés se posent quant aux garanties locatives émises par les C.P.A.S. (aspect stigmatisant et lettre de créance ne satisfaisant pas les bailleurs), elle suggère qu'on remplace l'allocation déménagement par un fonds de constitution de garantie locative alimenté notamment par ces recettes.

D. De l'importance d'une application *souple* des normes régionales de qualité (et du permis de location) par les cours et tribunaux

290. On l'a vu, l'apparition des normes régionales de qualité n'est pas sans incidence sur la thématique des expulsions, en ce que ces règles risquent d'aboutir à la fermeture de biens jugés non conformes par les autorités administratives.

Il y a plus : une tendance croissante tend à conférer aux juridictions *civiles* cette fois (juge de paix et tribunal de première instance en l'espèce) le droit d'annuler un bail portant sur bien contraire aux standards de qualité promus par les Régions. Le nombre d'expulsions devrait s'en trouver exacerbé, et ce, d'autant plus que ces standards sont largement plus sévères que les règles fédérales.

Ce danger prend un tour plus interpellant encore dans la mesure supplémentaire où ces normes régionales sont assorties souvent d'un permis de location, dont il ne conviendrait pas que la seule absence suffise à convaincre les autorités administratives à fermer un bien en règle par ailleurs, ou à un magistrat d'annuler le bail. Détaillons.

291. On le sait, la loi relative au bail de résidence principale requiert du bien loué qu'il réponde « aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité »⁵³⁴, lesquelles

⁵³⁴ Art. 2, §1^{er}, al. 1^{er} de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

ont été arrêtées le 8 juillet 1997 par le Roi⁵³⁵. Depuis, une donne juridique majeure est intervenue : chacune des régions du pays a adopté son code du logement, axé en grande partie sur la question de la qualité de l'habitat⁵³⁶. Jouissant d'une pleine compétence en ce qui concerne le logement⁵³⁷, les Régions sont habilitées par voie de conséquence à régir la question de la salubrité⁵³⁸, ce qu'elles n'ont pas manqué de faire⁵³⁹.

Il en résulte fatalement un entrecroisement des prérogatives, l'autorité fédérale (restée compétente en matière de bail) et l'entité fédérée promulguant chacune, en parallèle, un éventail de règles de qualité. Le même logement loué doit dès lors satisfaire, simultanément, à des normes — parfois contradictoires... — émanant de niveaux de pouvoir différents⁵⁴⁰. Soucieuses quoi qu'il en soit de donner une pleine effectivité à leurs prescriptions, les Régions ont veillé à subordonner — à des degrés divers — la mise en location d'un bien à l'obtention préalable d'un

⁵³⁵ Arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité de d'habitabilité, *M.B.*, 21 août 1997.

⁵³⁶ Code flamand du logement institué par le décret du Parlement flamand du 15 juillet 1997 (*M.B.*, 19 août 1997), Code wallon du logement porté par le décret du Parlement wallon du 29 octobre 1998 (*M.B.*, 4 décembre 1998) et, enfin, Code bruxellois du logement institué par l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003 (*M.B.*, 9 septembre 2003).

⁵³⁷ Voy. l'art. 6, §1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, ainsi que les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1979-1980, n°627/10, p. 89). Voy. également l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur le Code flamand du logement du 15 juillet 1997 (*Doc. Cons. Rég. fl.*, sess. ord. 1996-1997, n°654, p. 136).

⁵³⁸ Voy. l'avis de la section de législation du Conseil d'État sur l'ordonnance bruxelloise — aujourd'hui abrogée — du 15 juillet 1993 sur les meublés (*Doc. Cons. Rég. Brux.-Cap.*, sess. ord. 1991-1992, n°A-174/1, p. 17).

⁵³⁹ Pour la Région de Bruxelles-Capitale, voy. les art. 5 et s. du Code du logement. Cf. aussi l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003. Voy. sur la question notamment Fr. LAMBOTTE, « Les communes et le Code bruxellois du logement », *Normes d'habitation : Wallonie, Bruxelles* (dossier n°10 du *Journal des juges de paix et de police*), Bruxelles, La Charte, 2008, p. 57 et s.

Pour la Région wallonne, voy. les art. 3 et s. du Code du logement. Cf. aussi 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. Voy. entre autres S. LEPRINCE, « Le juge de paix face aux normes de qualité des logements en Région wallonne », *Normes d'habitation : Wallonie, Bruxelles* (dossier n°10 du *Journal des juges de paix et de police*), Bruxelles, La Charte, 2008, p. 113 et s.

Pour la Région flamande, voy. les art. 5 et s. du Code du logement. Voy. également les arrêtés du Gouvernement flamand du 6 octobre 1998 relatif à la gestion de la qualité, au droit de préachat et au droit de gestion sociale d'habitations, *M.B.*, 30 octobre 1998, et du 3 octobre 2003 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants, *M.B.*, 10 décembre 2003. Cf. notamment P. DE SMEDT, « De vernieuwde Vlaamse Wooncode : woningkwaliteitshandhaving volgens een nieuwe huisstijl », *Normes d'habitation : Wallonie, Bruxelles* (dossier n°10 du *Journal des juges de paix et de police*), Bruxelles, La Charte, 2008, p. 1 et s.

⁵⁴⁰ Voy. sur ce thème N. BERNARD, « Les compétences comparées de l'autorité fédérale, de la Région et de la commune dans la lutte contre l'insalubrité », *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de N. Bernard et Ch. Mertens, Namur, Publications de la Région wallonne, 2005, p. 180 et s.

« permis de location » qui atteste du bon état des lieux⁵⁴¹. Signe en tout cas de l'importance attachée à celles-ci, les normes régionales ont été déclarées d'*ordre public* par la jurisprudence⁵⁴² et la doctrine⁵⁴³. Partant, l'absence d'un permis de location a des conséquences civiles très fortes puisqu'elle entraîne d'ordinaire la nullité du bail⁵⁴⁴. À titre de comparaison, le label d'ordre public ne coiffe nullement les dispositions de la loi du 20 février 1991 sur les baux de résidence principale (même si le point est sujet à controverse⁵⁴⁵) ; celle-ci vise avant tout à protéger les intérêts privés des bailleurs et, principalement, des locataires⁵⁴⁶. Ce n'est pas la nullité, dès lors, qui frappe la convention portant sur un bien impropre à l'habitation au regard des standards fédéraux de qualité, mais bien la résolution judiciaire (sur pied de l'article 2 de la loi du 20 février 1991)⁵⁴⁷.

292. L'ensemble de ces raisons amène à penser que, contrairement à ce que soutiennent certains⁵⁴⁸, le juge de paix intervenant en matière de bail de résidence principale ne saurait se comporter en étranger par rapport à la réglementation régionale. Certes, les règles instituées par les codes régionaux du logement appellent, en cas de manquement, des sanctions spécifiques⁵⁴⁹, situées hors de l'orbite du droit civil, ressortissant à la sphère administrative (retrait de permis,

⁵⁴¹ N. BERNARD et J.-M. LETIER, « L'état du bien loué, l'interférence avec les normes régionales et le bail de rénovation », *Le bail de résidence principale*, Bruxelles, La Chartre, 2006, p. 111 et s.

⁵⁴² J.P. Wavre, 29 mars 2001, *Échos log.*, 2001, p. 80, J.P. Tournai, 4 septembre 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 513, J.P. Grâce-Hollogne, 10 octobre 2000, *Échos log.*, 2001, p. 14 et s. et J.P. Saint-Trond, 12 avril 2001, *T. Huur*, 2002, p. 139.

⁵⁴³ Cf. notamment L. THOLOMÉ, « Les effets sur le plan civil de l'absence d'un permis de location », obs. sous J.P. Wavre, 30 décembre 1999, *Échos log.*, 2000, p. 93.

⁵⁴⁴ En effet, l'art. 1108 du Code civil conditionne la validité d'une convention à la présence d'une cause licite dans l'obligation. Pour leur part, les art. 1131 et 1133 du même code disposent respectivement que la cause est illicite quand elle est contraire à l'ordre public et que l'obligation sur une cause illicite est de nul effet. L'art. 6 du Code civil, enfin, interdit de déroger aux lois qui intéressent l'ordre public. Voy. sur le thème N. BERNARD, « Conséquences civiles et administratives du défaut de permis de location », *Amén.*, 2005/2, p. 97 et s. Voy. par ailleurs les décisions de justice récentes : Civ. Turnhout, 22 mai 2006, *R.W.*, 2007-2008, p. 710, J.P. Charleroi, 23 octobre 2008, *Échos log.*, 2008, n°4, p. 39, note N. BERNARD et L. THOLOMÉ ainsi que, dans un registre approchant, J.P. Turnhout, 27 février 2007, *Huur*, 2007, p. 96.

⁵⁴⁵ « N'est-il pas enfin choquant que l'article 2 soit simplement impératif ? Est-il exact de dire qu'il ne protège que des intérêts privés ? L'ordre public n'est-il pas intéressé par le respect de la dignité humaine et par la sécurité et la salubrité des logements ? » (P.-A. FORIERS, *op. cit.*).

⁵⁴⁶ Voy., pour une application du caractère impératif de l'article 2, J.P. Hamoir, 28 juin 2007, *Échos log.*, 2008, n° 1, p. 26. Cf. L. THOLOMÉ, « Qui ne dit mot consent ? Pas nécessairement ! », note sous J.P. Hamoir, 28 juin 2007, *Échos log.*, 2008, n° 1, p. 26.

⁵⁴⁷ Cf., pour une mise en pratique récente, J.P. Fontaine-l'Évêque, 1er octobre 2007, *J.L.M.B.*, 2008, p. 525.

⁵⁴⁸ Voy. notamment L. STERCKX, « Le permis de location en Région wallonne après le décret du 29 octobre 1998 instituant le Code wallon du logement », *Rev. not. b.*, 1999, p. 687.

⁵⁴⁹ Voy. notamment Fr. LAMBOTTE, « Les communes et le Code bruxellois du logement », *op. cit.*

déclaration d'inhabitabilité⁵⁵⁰) et pénale (amende, emprisonnement) et mises en œuvre par une autorité extra judiciaire⁵⁵¹. Il n'empêche, le sceau d'ordre public revêtu par les réglementations régionales confère à la nullité un caractère absolu, empêchant par là toute confirmation par le preneur (celui-ci n'a donc d'autre possibilité que d'évacuer, incontinent, les lieux quand bien même il désirerait malgré tout y demeurer) et, à la fois, contraignant le juge de paix à soulever d'office la nullité⁵⁵². On le voit, l'application de ces normes par les cours et tribunaux risque d'aboutir à un grand nombre d'expulsions.

293. En ce qui concerne donc la qualité des logements, les réglementations régionales et fédérales sont intimement intriquées (sans que la Cour d'arbitrage d'ailleurs y trouve à redire sur le plan de la répartition de compétences⁵⁵³, en dépit du fait que le permis de location régional ajoute *de facto* une condition nouvelle à la mise en location d'un bien, matière réservée pourtant au législateur fédéral). C'est naturellement dès lors qu'il convenait d'adapter la loi du 20 février 1991 au donné régional. Si le bien loué doit toujours répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité édictées par l'autorité fédérale, cela doit désormais se faire « sans préjudice des normes relatives aux logements établies par les Régions dans l'exercice de leurs compétences »⁵⁵⁴. Et la loi du 25 avril 2007 de préciser que ces « conditions minimales » sont « impératives » (et, du reste, « obligatoirement annexées au bail »)⁵⁵⁵.

La loi pêche cependant par imprécision puisqu'il est malaisé de savoir si ces « conditions minimales », appellation que l'on ne retrouve ni dans les normes régionales ni dans les règles

⁵⁵⁰ Pour une illustration, J.P. Tournai, 10 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2008, p. 514.

⁵⁵¹ De son côté, la loi du 20 février 1991 possède ses normes propres et un dispositif distinct de sanction (exécution en nature ou résolution du contrat avec dommages et intérêts) déployé obligatoirement, cette fois, par le juge de paix. Cf. art. 2, al. 4 et 5, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

⁵⁵² Tout juste le magistrat pourra-t-il, sur pied de l'article 1244 du Code civil, accorder au locataire des termes et délais pour lui permettre de trouver un nouveau logement. Voy., par exemple, J.P. Namur I, 10 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 119.

⁵⁵³ Pour le permis flamand : C.A., 30 mars 1999, 40/99, *M.B.*, 28 avril 1999 et *Redrim.*, 1999, p. 199, note B. HUBEAU. Pour le permis wallon : C.A., 14 mai 2003, n° 67/2003, *M.B.*, 20 octobre 2003, *Échos log.*, 2003, p. 120, note. Voy., pour de plus amples développements, N. BERNARD, « Un permis de location qui, contrairement à ce que son intitulé laisse croire, n'est (théoriquement) pas une condition de mise en location », obs. sous C.A., 14 mai 2003, n° 67/2003, *J.J.P.*, janvier-février 2004, p. 92 et s.

⁵⁵⁴ Art. 2, §1^{er}, al. 1^{er}, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, inséré par l'art. 101, 1^o, de la loi du 25 avril 2007.

⁵⁵⁵ Art. 2, §1^{er}, al. 4, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, inséré par l'art. 101, 2^o, de la loi du 25 avril 2007.

fédérales, visent plutôt les premières, les secondes, ou les deux⁵⁵⁶.

294. Jusqu'ici, en fait, les juges ne mobilisaient les réglementations régionales qu'à titre incident, lorsqu'il s'agissait d'annuler un bail afférent à un logement dépourvu de permis de location⁵⁵⁷. Maintenant que la loi fédérale renvoie elle-même auxdits critères régionaux, les magistrats n'auront d'autre choix que de les prendre également comme étalon dans l'appréciation de la qualité du bien loué. « Le juge [...] dispose à présent de normes de référence supplémentaires pour apprécier si un logement litigieux est conforme aux normes minimales relatives à un logement décent », confirme Jérôme Sohier⁵⁵⁸.

Et, en cas de manquement, c'est la nullité absolue qui s'appliquera. Cette sanction sera d'autant plus fréquente que, globalement plus sévère, la réglementation régionale contient bien souvent déjà (et dépasse) les normes « élémentaires » de qualité décrétées par l'arrêté royal du 8 juillet 1997. C'est dire l'ampleur de la révolution qui s'annonce (en théorie), et dont le législateur n'a sans doute pas pris l'exacte mesure en l'instaurant. Quoi qu'il en soit, l'option assurément « humaine » — résolution judiciaire ou, au choix, maintien dans les lieux avec exécution en nature — aménagée par le législateur fédéral au bénéfice du locataire confronté à un problème de salubrité pourrait bien ne plus trouver à s'appliquer que dans un nombre très restreint de cas.

295. Quelle est, au final, la portée véritable de l'insertion dans le Code civil d'une pareille référence aux critères régionaux de qualité ? On ne peut pas dire que celle-ci ressorte clairement de la loi ou des travaux préparatoires. À nos yeux, il ne s'agit en tout cas pas de dépouiller les normes régionales de leur caractère d'ordre public dans le but vain de les aligner sur le statut simplement impératif des règles fédérales de qualité; les mettre ainsi sur le même plan dans la

⁵⁵⁶ D'un côté, le caractère « minimal » associé à ces critères de qualité incline à penser qu'est seul concerné l'arrêté royal du 8 juillet 1997. Dans le même sens, le texte de loi fait explicitement référence au Roi, à qui mission avait été confiée de donner chairs aux standards fédéraux de qualité. D'un autre côté, cependant, le projet de loi, dans sa toute première version, assurait que ces règles « comprennent notamment les normes de qualité prévues dans les réglementations adoptées en cette matière par les Régions et présentant un caractère commun et sont sans préjudice des autres normes de qualité contenues dans ces réglementations » (Avant-projet de loi portant des dispositions diverses (IV), *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2006-2007, n°51-2873/001, p. 186).

⁵⁵⁷ Le plus souvent, l'argument était soulevé par le locataire attrait en justice et soucieux de se délier du bail sans indemnité.

⁵⁵⁸ J. SOHIER, « Les nouvelles règles introduites par le Code bruxellois du logement et leur importance pour les juges de paix », *Normes d'habitation : Wallonie, Bruxelles* (dossier n°10 du *Journal des juges de paix et de police*), Bruxelles, La Charte, 2008, p. 50.

nouvelle loi et proclamer indistinctement qu'elles sont « impératives » ne va pas d'ailleurs sans créer une certaine confusion. En tout état de cause, ce « ravalement » de statut ne saurait nullement s'envisager dans la mesure où les règles régionales sont sanctionnées *pénalement*, ce qui leur confère un caractère d'ordre public par la force des choses.

296. À notre estime, dès lors, la nouvelle loi sert surtout à faire prendre conscience aux juges chargés de mettre en œuvre la loi sur les baux de résidence principale que la qualité du bien loué ne s'apprécie plus à l'aune exclusive des standards fédéraux. En cas de méconnaissance du prescrit régional, ceux-ci sont tenus d'actionner la nullité de plein droit⁵⁵⁹. La loi du 25 avril 2007 sert alors d'opportune « piqûre de rappel ».

Cette évocation est d'autant plus importante que les normes fédérales, qualifiées d'« élémentaires » par la loi du 20 février 1991 elle-même, se contentent délibérément de fixer un seuil minimal de qualité (et ce, afin de ne point trop empiéter sur les compétences des entités régionales⁵⁶⁰), à charge pour les Régions de relever ce seuil, ce qu'elles se sont empressées d'ailleurs de faire, parfois considérablement⁵⁶¹. Il ne serait pas illogique dès lors que les juges suivent le mouvement, quitte à ce qu'ils exploitent, vu la complexité de la matière, les rapports des services régionaux d'inspection de la qualité des biens pour disposer d'une appréciation éclairée — mais non moins indicative — sur l'état du logement pris en location.

297. À la lumière de ces éléments, l'on ne saurait trop exhorter les magistrats à procéder à une application souple et mesurée des normes régionales de qualité et, au minimum, à refuser d'annuler un bail pour la seule raison qu'il serait dépourvu de permis de location.

⁵⁵⁹ Il n'est pas interdit de penser non plus que la référence aux normes régionales dans la loi sur les baux de résidence principale n'a d'autre but que de justifier leur insertion dans les annexes du bail (voy. *infra* n°46 et s.).

⁵⁶⁰ Voy. à cet égard les travaux préparatoires de la loi du 20 février 1991 (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n°1357/10, p. 46 et 47).

⁵⁶¹ Ce relèvement du seuil a emprunté trois voies différentes. Tantôt les entités régionales ont imaginé de nouveaux critères de qualité (comme la hauteur sous plafond : cf. art. 4, §3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003), tantôt elles ont veillé à chiffrer des critères qui étaient déjà présents — mais à titre de principe programmatique uniquement — dans l'arrêté royal du 8 juillet 1997 (la superficie par exemple : cf. point D.2. de l'annexe Ière de l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 octobre 1998 relatif à la gestion de la qualité, au droit de préachat et au droit de gestion sociale d'habitation, *M.B.*, 30 octobre 1998), tantôt encore elles se sont montrées, à l'intérieur cette fois de standards fédéraux « chiffrés », plus sévères (exemple du WC cloisonné jusqu'au plafond : cf. art. 6, §1^{er}, b, de l'annexe Ière de l'arrêté du Gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi de subventions, *M.B.*, 13 mars 1999).

Dans ce registre, il y a lieu de saluer l'abrogation⁵⁶², en Wallonie, de l'art. 13bis du Code du logement⁵⁶³, lequel permettait au bourgmestre de fermer un logement, aussi sain soit-il, pour simple défaut de permis de location. C'est que certaines villes procèdent (procédaient ?) bel et bien, sur le terrain, à de telles fermetures alors que bien satisfait aux normes de qualité.

Dans la ligne, il serait bon de prévenir le (candidat-)locataire de l'existence — ou non — d'un tel permis de location, afin de ne pas l'exposer, *en cours de contrat*, à une annulation de bail pour absence de permis (et à une expulsion subséquente)⁵⁶⁴. La loi du 25 avril 2007 a justement imposé au bailleur d'agrémenter la convention locative d'une « annexe » supposée contenir une « explication des dispositions légales » (dont « les dispositions adoptées par la région concernée en matière de normes de salubrité, sécurité et habitabilité »)⁵⁶⁵. Pourquoi dès lors, à des fins de transparence, ne pas y greffer le permis ?

Si, enfin, le bail est régionalisé demain⁵⁶⁶, que les législateurs compétents gardent en tête la réalité du bâti et réfléchissent soigneusement aux conséquences judiciaires possibles attachées à leurs normes avant d'établir, dans un cadre civil cette fois, une liste de critères de qualité. À cet égard, toute transposition pure et simple (un « copier-coller ») des actuels critères administratifs régionaux ne semble, pour ces différentes raisons, pas indiquée.

⁵⁶² Décret du Parlement wallon du 30 avril 2009 portant des dispositions en matière de logement et d'énergie

⁵⁶³ « En l'absence ou en cas de retrait d'un permis de location, le bourgmestre, ou, en cas d'inaction de ce dernier dans un délai raisonnable, le Gouvernement, peut interdire l'accès ou l'occupation des logements concernés ».

⁵⁶⁴ Voy. notamment J.P. Turnhout, 22 mai 2006, *R.W.*, 2007-2008, p. 710, J.P. Namur I, 10 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 118, J.P. Tournai, 4 septembre 2001, *Échos log.*, 2002, p. 117, J.P. Wavre, 29 mars 2001, *Échos log.*, 2001, p. 79 et s., J.P. Tournai, 3 janvier 2001, *Échos log.*, 2001, p. 81 et s., Civ. Nivelles, 27 octobre 2000, *Le Cri* (revue du Syndicat national des propriétaires), février 2001, n°251, p. 7, J.P. Bruxelles VI, 15 avril 2000, *Redrim.*, 2001, p. 118, note M. DAMBRE ainsi que J.P. Wavre, 30 décembre 1999, *Échos log.*, 2000, p. 91 et s., obs. L. THOLOMÉ. Voy. sur ce thème D. DÉOM, « Le permis de location », *Baux : actualités législatives et jurisprudentielles*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 111 et s. ainsi que N. BERNARD, « Conséquences civiles et administratives du défaut de permis de location », *Aménagement-Environnement*, 2005/2.

⁵⁶⁵ Art. 11bis nouveau de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, inséré par l'art. 102 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), *M.B.*, 8 mai 2007. Voy. également l'arrêté royal du 4 mai 2007, *M.B.*, 21 mai 2007, *err.* 31 mai 2007.

⁵⁶⁶ Cf. Proposition de loi spéciale portant des réformes institutionnelles déposée le 5 mars 2008 au Sénat, *Doc. parl.*, Sén., n°4-602/1.

SECTION III. L'EXEMPLE FLAMAND

A. Les règles régionales de lutte contre l'insalubrité

§1. L'habitation inhabitable/inadéquate

298. Tout comme ses homologues wallon et bruxellois, le législateur régional flamand a déterminé des *normes ayant trait à la sécurité, la salubrité et la qualité* auxquelles les logements doivent répondre, qu'ils soient loués ou occupés par leur propriétaire. Les grandes lignes en sont exposées à l'article 5 du Code flamand du logement tandis que le Gouvernement flamand en a déterminé les détails sous forme d'un rapport technique⁵⁶⁷ agencé en une liste de manquements équivalents à un certain nombre de points de pénalité⁵⁶⁸.

Si une habitation ne respecte pas ces normes, le bourgmestre peut, « sans préjudice de l'application de l'article 135 de la nouvelle loi communale », la déclarer par arrêté, selon les cas, « *inadéquate* » ou « *inhabitable* », à condition que le fonctionnaire régional le lui ait « conseillé » après avoir entendu le propriétaire et l'occupant. Au cas où le bourgmestre prend une telle décision, il lui appartient de prendre toutes les mesures qu'il estime nécessaire en vue de l'exécuter.⁵⁶⁹ Le bourgmestre peut agir *d'initiative ou sur requête*, laquelle requête peut être déposée par « toute personne pouvant faire preuve d'un intérêt », auquel cas il appartient au bourgmestre de statuer dans les trois mois⁵⁷⁰.

⁵⁶⁷ A trouver à l'annexe 1 de l'arrêté du 6 octobre 1998 relatif à la gestion de la qualité, au droit de préachat et au droit de gestion sociale d'habitations (*M.B.*, 30 octobre 1998, p. 35702).

⁵⁶⁸ P. DE SMEDT, « De nieuwe Vlaamse Wooncode : woningkwaliteitshandhaving volgens een nieuwe huistijl », *op. cit.*, p. 7 et s.

⁵⁶⁹ Art. 15, §1^{er}, du Code flamand du logement.

⁵⁷⁰ Un recours est ouvert auprès du Gouvernement contre la décision (ou son absence), dans les trente jours de sa notification ou de l'expiration du délai de trois mois. Le Gouvernement doit alors, à son tour, statuer dans les trois mois, son silence éventuel à l'expiration de ce délai étant réputé valoir décision positive. Il peut décider de déclarer le bâtiment inadéquat ou inhabitable, ordonner les mesures nécessaires, ou charger le bourgmestre de faire vider le bâtiment et d'en refuser l'accès. Il fixe éventuellement le délai à respecter avant l'exécution de cette dernière mesure. Au cas où le bourgmestre ne fait pas suite à cette injonction, le Gouvernement peut s'y substituer en dépêchant un commissaire (conformément aux dispositions de l'article 34 du décret du 28 avril 1993 réglant pour la Région flamande la tutelle administrative des commune ou de l'article 266 de la nouvelle loi communale), les coûts de l'intervention des commissaires étant alors à charge du bourgmestre et les coûts d'exécution des mesures à charge de la commune (article 15, §3, du Code flamand du logement).

299. L'article 1^{er} du Code flamand du logement définit comme « inadéquate »⁵⁷¹, une habitation qui ne répond pas aux normes de sécurité, de santé ou de qualité imposées par le Code flamand du logement ou par le décret relatif à la redevance visant à lutter contre la désaffectation et la dégradation⁵⁷², l'habitation « inhabitable »⁵⁷³ étant quant à elle celle qui ne peut plus être habitée pour des raisons de sécurité et/ou de santé.

La distinction n'apparaît pas très clairement au vu de ces définitions. Il convient en fait plutôt de se référer à l'article 6 du même Code, lequel trace de manière plus explicite la ligne de démarcation entre ces deux notions. L'habitation « inadéquate » y est définie comme étant celle « qui ne répond pas aux conditions visées à l'article 5, § 1^{er}, premier et deuxième alinéa », soit celle dont la superficie des parties habitables est insuffisante ou dont les équipements sanitaires ne sont pas conformes (en particulier la présence d'une toilette en bon état de fonctionnement dans la maison ou y annexée et d'une salle d'eau avec eau courante reliée à une décharge sans occasionner de nuisance d'odeur dans la maison), l'habitation « inhabitable » étant quant à elle, bel et bien, celle présentant des défauts impliquant un risque pour la sécurité ou la santé⁵⁷⁴.

300. En cas d'arrêté déclarant une habitation inadéquate ou inhabitable, le Code flamand du logement prévoit un système en cascade, aux fins de voir les manquements régularisés si possible. Ainsi :

- Le propriétaire ou l'occupant qui exécute volontairement les travaux requis peut bénéficier d'une aide financière⁵⁷⁵ ;

⁵⁷¹ Art. 1, 14° du Code flamand du logement.

⁵⁷² Section 2 du Chapitre VIII du décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996.

⁵⁷³ Art. 1, 12° du Code flamand du logement.

⁵⁷⁴ Voy. P. DE SMEDT, « De nieuwe Vlaamse Wooncode : woningkwaliteitshandhaving volgens een nieuwe huistijl », *op. cit.*, p. 17.

⁵⁷⁵ Art. 83 du Code flamand du logement : « Pour encourager l'acquisition et/ou la rénovation, l'amélioration et l'adaptation d'habitations, une aide pour les frais peut être accordée en application de l'article 81 aux :

1° ménages et isolés mal-logés qui rénovent ou achètent et rénovent un bâtiment ou une habitation inadéquate ;

2° ménages et isolés mal-logés qui achètent une habitation sociale d'achat ou une habitation répondant aux normes de qualité de l'habitat, auprès d'un initiateur mentionné à l'article 60, § 2, ou qui construisent une habitation ou achètent une nouvelle habitation dans le secteur privé ;

3° ménages et isolés mal-logés qui font dans leur habitation des travaux d'amélioration ou d'adaptation autres que ceux visés au 4° ;

4° personnes âgées et handicapées qui soit adaptent leur habitation à leurs possibilités physiques soit habitent chez un parent ou allié jusqu'au second degré qui adapte l'habitation à leurs possibilités physiques.

- La possibilité est prévue de conclure un contrat de rénovation avec un initiateur public. En effet, lorsque l'habitation est déclarée inhabitable / inadéquate⁵⁷⁶, la commune, le centre public d'action sociale ou une association de logement social, peuvent exécuter les travaux nécessaires à la régularisation de la situation, pour autant qu'ils acquièrent par contrat un droit réel sur l'habitation ou qu'ils louent le bien pour neuf ans au moins, moyennant paiement d'un loyer qui ne peut dépasser un montant calculé sur base de critères objectifs prenant en compte le mauvais état du logement, fixés par le Gouvernement flamand⁵⁷⁷.
Il faut entendre par « association de logement social », notamment⁵⁷⁸ les sociétés de logement social et les agences de location sociale (le pendant flamand des agences immobilières sociales bruxelloises et wallonnes)⁵⁷⁹.
- Au cas où la proposition de contrat de rénovation exposée ci-dessus a été refusée par le propriétaire, un initiateur public peut lui opposer l'exercice du « droit de gestion sociale ». L'initiateur doit avoir notifié son intention dans le mois du refus de l'offre de contrat de rénovation et encore faut-il que, trois mois après cette notification, les travaux requis n'aient pas été accomplis par le propriétaire⁵⁸⁰.

L'aide pour les frais d'amélioration ou d'adaptation et l'aide pour les frais d'adaptation d'habitations aux possibilités physiques de personnes âgées ou handicapées, peuvent être accordées tant au propriétaire qu'au locataire de l'habitation. Il n'est pas tenu compte des revenus du parent ou allié mentionné à l'alinéa premier, 4°, sauf si celui-ci est l'époux de la personne pour laquelle l'habitation est adaptée. Le Gouvernement flamand détermine les conditions d'octroi de cette aide ».

⁵⁷⁶ Cela peut aussi être le cas pour les habitations inoccupées, voyez l'article 90 du Code flamand du logement.

⁵⁷⁷ Art. 18, §1^{er}, du Code flamand du logement.

⁵⁷⁸ Pas uniquement : Il y a aussi la « Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen », le « Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen », et mêmes certaines organisations de locataires (pour autant qu'elles agissent conformément aux dispositions du Titre V).

⁵⁷⁹ Art. 1, 26° du Code flamand du logement.

⁵⁸⁰ Art. 90 : « § 1^{er}. La commune, le centre public d'aide sociale ou une association de logement social, à l'exception d'une organisation de locataires, ont dans les conditions mentionnées dans le présent article, de plein droit un droit de gestion sociale des habitations suivantes : [...]

2° les habitations visées à l'article 18, § 1^{er}, qui n'ont pas été rénovées, améliorées ou adaptées dans le délai fixé par le Gouvernement flamand. [...]

L'obtention du droit de gestion sociale d'une habitation mentionné au § 1^{er}, alinéa premier, 2°, est tributaire des conditions suivantes :

1° le titulaire d'un droit de pleine propriété, le titulaire d'un droit de superficie ou d'emphytéose ou l'usufruitier, selon le cas, n'a pas accepté l'offre écrite de la commune, du centre public d'aide sociale ou de l'association de

- Encore, le bourgmestre peut, sur avis du fonctionnaire régional, ordonner que les travaux de rénovation, d'amélioration ou d'adaptation soient exécutés dans un délai qu'il fixe, qui est plafonné à 15 jours. Le fonctionnaire régional vérifie si les travaux ont été exécutés et que l'habitation répond aux normes et exigences en question. En cas d'inexécution des travaux dans le délai, le bourgmestre peut faire exécuter ces travaux. Sur présentation d'un état, les frais des travaux peuvent être récupérés à charge du propriétaire⁵⁸¹. Il s'agit ici d'une nouveauté introduite en 2006⁵⁸², visant le cas de sérieux problèmes de

logement social d'exécuter les travaux requis dans les conditions mentionnées à l'article 18, § 2, dans un délai d'un mois suivant la date de l'offre;

2° dans le délai d'un mois suivant le rejet de l'offre, ou, le cas échéant, à l'expiration du délai mentionné au 1°, le titulaire d'un droit de pleine propriété, le titulaire d'un droit de superficie ou d'emphytéose ou l'usufruitier, selon le cas, a été informé par écrit de l'intention d'exercer le droit de gestion sociale à l'expiration d'un délai de trois mois suivant cette notification;

3° les travaux de rénovation, d'amélioration ou d'adaptation requis n'ont pas été exécutés à l'expiration du délai de trois mois visé au 2°.

Le titulaire d'un droit de pleine propriété, le titulaire d'un droit de superficie ou d'emphytéose, l'usufruitier et leurs parents ou alliés jusqu'au second degré bénéficient d'une priorité absolue pour l'attribution de cette habitation, pour autant qu'ils ont occupé personnellement l'habitation en question et répondent aux conditions fixées par le Gouvernement flamand.

§ 2. La commune, le centre public d'aide sociale ou l'association de logement social, selon le cas, informe par écrit le titulaire d'un droit de pleine propriété [...] de l'acquisition du droit de gestion sociale. [...]

A partir de la date de la notification, la commune, le centre public d'aide sociale ou l'association de logement social dispose, sans préjudice de l'application de la disposition de l'alinéa trois, pendant neuf ans de la compétence de gérer provisoirement l'habitation, en ce compris de la compétence de louer l'habitation au titre d'habitation sociale de location conformément aux dispositions du Titre VII et d'exécuter tous les travaux en vue de cette location. Si des travaux sont exécutés dans l'habitation en vue de sa location, le délai de neuf ans est prolongé du nombre de mois nécessaires pour récupérer le coût de ces travaux lors du paiement du loyer de base calculé conformément à l'article 99.

Le titulaire d'un droit de pleine propriété [...] ainsi que l'acquéreur de ces droits à titre onéreux ou non sont tenus de respecter les baux conclus par le titulaire du droit de gestion sociale. Lorsqu'au terme du droit de gestion sociale, l'habitation est à nouveau mise en location, elle est offerte par priorité au locataire en place moyennant un loyer qui ne peut dépasser de plus de la moitié le dernier loyer payé calculé conformément à l'article 99. Si le locataire en place refuse l'offre, l'habitation peut être mise en location libre.

§ 3. Le titulaire d'un droit de pleine propriété, [...] perçoivent à partir du moment de la conclusion d'un bail à loyer visé au § 2, une indemnité égale au revenu cadastral de l'habitation, adaptée à l'indice des prix à la consommation visé à l'article 518 du Code de l'impôt sur les revenus d'application au moment de la notification de l'obtention du droit de gestion sociale visé au § 2. L'indemnité ainsi calculée est adaptée annuellement à l'indice des prix visée à l'article 518 du Code de l'impôt sur les revenus. L'indemnité calculée conformément à l'alinéa premier, ne peut en aucun cas dépasser le loyer dû par le locataire en place au titulaire du droit de gestion sociale.

§ 4. Le titulaire d'un droit de pleine propriété, le titulaire d'un droit de superficie ou d'emphytéose ou l'usufruitier peuvent interjeter appel de l'obtention et de l'exercice du droit de gestion sociale auprès du Gouvernement flamand. La contestation n'est pas suspensive de l'exercice du droit de gestion sociale.

Le Gouvernement flamand règle la procédure de l'institution et du traitement de l'appel ».

⁵⁸¹ Art. 15, §1^{er}, al. 2 et 3 du Code flamand du logement.

⁵⁸² Décret du 7 juillet 2006 modifiant le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, le décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres

santé ou de sécurité (comme des dangers d'intoxication au CO ou d'électrocution) qui pourraient être régularisés à court terme, sans devoir faire de lourds travaux, ni devoir évacuer les occupants⁵⁸³.

Toutefois, comme il nous le fut expliqué par un représentant du V.O.B.⁵⁸⁴, l'exécution des travaux par le bourgmestre aux frais du propriétaire n'aurait au jour d'aujourd'hui pas été appliquée. Sans doute ne s'agit-il pas de la priorité du moment...

- Enfin, lorsque manquements sont tels qu'il n'est pas envisageable de régulariser la situation, le propriétaire doit dans un délai fixé par le Gouvernement flamand soit donner une autre affectation à l'habitation, soit démolir l'habitation sauf si la démolition est interdite sur la base de dispositions légales, décrétales ou réglementaires⁵⁸⁵. Si l'habitation n'a pas été démolie dans le délai fixe par le Gouvernement flamand, un droit de préemption est octroyé à certains acteurs publics⁵⁸⁶ : la « VHM », le fonds d'investissement pour la politique foncière et de logement dans le Brabant flamand créé par le décret du 25 juin 1992 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1992, les sociétés de logement social sur leur terrain d'action et les communes sur leur territoire ont un droit de préemption.

§2. L'habitation suroccupée

301. Le bourgmestre peut, d'initiative ou sur requête⁵⁸⁷, après enquête, déclarer une habitation *suroccupée*, à condition, là aussi, que le fonctionnaire régional lui ait « conseillé » d'adopter une telle déclaration⁵⁸⁸.

d'étudiants et le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du Logement, pour ce qui concerne le renforcement de l'instrumentaire en matière de contrôle de la qualité du logement, *M.B.*, 5 octobre 2006.

⁵⁸³ VI. Parl., 2005-2006, n° 672/1, p. 4.

⁵⁸⁴ Vlaams Overleg Bewonersbelangen

⁵⁸⁵ Art. 19 du Code flamand du logement.

⁵⁸⁶ Art. 85, §1^{er}, 2° du Code flamand du logement.

⁵⁸⁷ Du président du conseil d'aide sociale, du fonctionnaire régional, de l'inspecteur du logement ou de l'inspecteur de santé. Une procédure de recours, en tous points semblable à celle applicable dans le contentieux de l'inhabitabilité/inadéquation, est ouverte auprès du Gouvernement flamand.

Pour que l'habitation puisse être déclarée suroccupée, il ne suffit pas que les normes en termes de superficie par rapport à la composition de ménage ne soient pas respectées. Il faut encore qu'il soit constaté que le défaut à cet égard soit tel qu'il présente « *un risque pour la sécurité et/ou la santé* »⁵⁸⁹.

302. En pratique, nous dit un membre du V.O.B., une telle déclaration de suroccupation serait peu fréquente, l'administration régionale du logement ne décidant que rarement de « conseiller » au bourgmestre d'en arrêter une.

B. Obligation de relogement en cas de fermeture du bien pour raisons d'insalubrité

303. Si l'habitation présente des défauts tels qu'elle doit être évacuée de ses occupants, *le bourgmestre « prend » toutes les mesures utiles pour reloger ceux-ci, pour autant qu'ils satisfassent aux conditions fixées par le Gouvernement flamand*⁵⁹⁰.

De même, en cas de surpeuplement, le bourgmestre « *prend* » toutes les mesures utiles pour reloger les occupants en surnombre⁵⁹¹. Si a priori cette obligation de relogement ne concerne que les occupants surnuméraires, cette conclusion ne s'impose pas systématiquement dès lors que le droit fondamental à la protection de la vie familiale doit être pris en considération⁵⁹².

Chaque fois qu'il doit reloger, « lorsque la commune ou le centre public d'aide sociale de la commune concernée ne disposent pas de possibilités de logement suffisantes, le bourgmestre fait

⁵⁸⁸ Art. 17 du Code du logement. Le bourgmestre statue dans les trois mois de la réception de la requête. Un appel de la décision ou de l'absence de décision du bourgmestre peut être interjeté auprès du Gouvernement flamand dans les trente jours de la notification de la décision ou de l'expiration du délai visé à l'alinéa précédent. Le Gouvernement flamand statue dans les trois mois de la réception de la requête. A défaut de décision dans ce délai, l'appel est réputé reçu. Le Gouvernement flamand peut prendre lui-même un arrêté déclarant l'habitation suroccupée et prendre les mesures utiles. Dans ce cas, les dispositions de l'article 15, § 3, quatrième alinéa, sont d'application.

⁵⁸⁹ Art. 2, 16° du Code flamand du logement.

⁵⁹⁰ Art. 15, al. 5, du Code flamand du logement. L'art. 11 de l'arrêté du 6 octobre 1998 du Gouvernement flamand relatif à la gestion de la qualité, au droit de préemption et de gestion sociale d'habitations (*M.B.*, 30 octobre 1998) : « Les conditions auxquelles les occupants d'une habitation inadaptée, inhabitable ou suroccupée doivent répondre pour pouvoir faire l'objet, pour autant que nécessaire, de mesures relatives au relogement, sont les conditions en matière de propriété immobilière et revenu prescrites conformément au titre VII du Code flamand du logement. Pour l'application de la condition relative à la propriété immobilière, il n'est pas tenu compte de l'habitation respectivement inadaptée, inhabitable ou suroccupée ». On remarquera que le titre VII, relatif à la location d'habitations dans le secteur social, énumère d'autres conditions d'accès qui, elles, n'ont pas été reprises dans l'article 11 de l'arrêté du 6 octobre 1998.

⁵⁹¹ Art. 17 du Code flamand du logement.

⁵⁹² H. BLOEMEN, *De Vlaamse Code*, Bruges, Vanden Broele, 1998, 260.

appel à la collaboration des associations de logement social dont le terrain d'action s'étend au territoire de la commune »⁵⁹³.

304. Ne peuvent, en tout état de cause, bénéficier de ces mesures de relogement que les habitants qui satisfont aux conditions de revenus et de propriété immobilière applicables dans le parc public flamand. Ce système, en tout cas, fait songer au dispositif français suivant lequel le préfet dispose d'un « droit de réservation » au sein de chaque société de logement social qui lui permet d'y installer, d'autorité, des personnes qu'il aura jugées défavorisées ou mal logées, et notamment les ménages expulsés⁵⁹⁴. Jusqu'à un quart du parc social peut ainsi être mis à la disposition du représentant de l'État. Précisément, c'est sur ce quota qu'est prélevée l'habitation sociale dont le préfet aura ordonné la délivrance au nom du fameux droit au logement *opposable*⁵⁹⁵.

305. La question fait débat et n'est pas à l'heure actuelle tranchée quant à savoir si l'obligation d'assurer le relogement qui pèse sur le bourgmestre est une obligation de moyens⁵⁹⁶ ou de résultat⁵⁹⁷. En tout état de cause, rappelons que, même s'il ne s'agissait là que d'une obligation de moyen, cela n'affranchirait pas les autorités de leur responsabilité au cas où elles n'auraient pas mis en œuvre les instruments mis à leur disposition pour favoriser le relogement⁵⁹⁸.

⁵⁹³ Art. 15, §1^{er}, al. 5, et art. 17, al. 1^{er}, du Code flamand du logement.

⁵⁹⁴ Art. R. 441-5 du Code de la construction et de l'habitation, introduit par le décret 99-836 du 22 septembre 1999 relatif au régime des attributions de logements locatifs sociaux et modifiant le code de la construction et de l'habitation, *J.O.*, 25 septembre, art. 2.

⁵⁹⁵ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, *J.O.*, 6 mars 2007. Cf. sur le thème N. BERNARD, « Le droit opposable au logement vu de l'étranger : poudre aux yeux ou avancée décisive ? », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger* (France), 2008, n°3, p. 833 et s. Voy. *supra*.

⁵⁹⁶ Telle est la position défendue par P. DE SMEDT, « Verstreking van de kwaliteitsbewaking. In de laatste recte lijn in de strijd tegen de huisjesmelkerij ? », in B. HUBEAU, P. DE SMEDT et E. JANSSENS, *Omzien in verwondering*, Bruges, Die Keure, 2007, p. 100-104, n° 50-52.

⁵⁹⁷ Voy. B. HUBEAU, « L'expulsion et le relogement : la quadrature du cercle ? La problématique du relogement : le talon d'Achille de la politique du logement, aussi en Région flamande ? », *op. cit.*

⁵⁹⁸ CE, 12 février 2003, n° 115.808.

C. Prise en charge des frais de relogement par le bailleur

306. Dans les cas où le bourgmestre procède au relogement, les frais suivants **peuvent être récupérés à charge du propriétaire** :

- les frais d'évacuation de l'habitation déclarée inadaptée ou inhabitable ;
- les frais de transport et/ou de stockage du mobilier et des biens des occupants de l'habitation déclarée inadaptée ou inhabitable ;
- les frais d'installation dans la nouvelle habitation ;
- le solde du loyer de la nouvelle habitation locative, le loyer mensuel étant réduit d'un montant égal à 20 % du revenu mensuel disponible du locataire (pour une période maximale de un an) ;
- le solde des frais de séjour dans une structure équipée à cet effet, les frais de séjour mensuels étant réduits d'un montant égal à 20 % du revenu mensuel disponible du locataire pour une période maximale de un an⁵⁹⁹.

307. Quelque part, ce genre de disposition n'est que logique dans la mesure où le locataire (et la puissance publique) n'ont théoriquement pas à subir de plein fouet une situation — l'expulsion pour cause d'insalubrité — imputable au bailleur au premier chef.

Certes, la survenance de certaines déficiences doit plutôt être attribuée au *locataire* (comme l'humidité par condensation, provoquée par une suroccupation du bien couplée à une aération insuffisante des locaux), mais force est de constater que ces cas sont minoritaires, pour ne pas dire marginaux.

308. En pratique, toutefois, cette disposition ne semble n'avoir jamais été mise en œuvre, incurie flagrante et totale confirmée tant par la sphère académique⁶⁰⁰ que par les acteurs du

⁵⁹⁹ Art. 15, §1^{er}, al. 6, du Code flamand du logement, introduit par le décret du Parlement flamand du 7 juillet 2006 modifiant le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, le décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants et le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, pour ce qui concerne le renforcement de l'instrumentaire en matière de contrôle de la qualité du logement, *M.B.*, 5 octobre 2006.

⁶⁰⁰ B. HUBEAU, « L'expulsion et le relogement : la quadrature du cercle ? La problématique du relogement : le talon d'Achille de la politique du logement, aussi en Région flamande ? », *op. cit.*

terrain⁶⁰¹. Cela s'explique peut-être en partie par la crainte de voir contestés le critère de nécessité du relogement effectué à tel endroit plutôt qu'à tel autre ainsi que par les méandres hasardeux de la procédure à laquelle il serait recouru.⁶⁰²

Par ailleurs, faire dépendre partie de ces frais récupérables (voyez les postes 4° et 5°) du montant des revenus mensuels disponibles du locataire porte aussi à discussions.

309. En tout état de cause, rappelons que le droit commun du bail de résidence principale donne au locataire contraint de quitter un logement déclaré inhabitable la possibilité de demander indemnisation du préjudice subi en raison de ce qui s'avère en règle être une faute de son bailleur. Les critères retenus par la jurisprudence pour déterminer le montant de cette indemnisation ne sont cependant traditionnellement pas ceux retenus par cette disposition du Code flamand (en particulier les postes 4° et 5°)⁶⁰³.

SECTION IV. LA LUTTE CONTRE LES MARCHANDS DE SOMMEIL

A. Aspect pénal

310. Est punissable pénalement depuis la loi du 10 août 2005, ayant modifié (la loi du 2 janvier 2001⁶⁰⁴ et) les articles 433, *decies*, à 433, *quinquiesdecies*, dans le Code pénal, la pratique consistant à abuser, soit directement, soit par un intermédiaire, de la position particulièrement vulnérable dans laquelle se trouve une personne en raison de sa situation administrative illégale ou précaire ou de sa situation sociale précaire, en lui louant, dans

⁶⁰¹ Cf. l'entretien organisé le 19 janvier 2009 avec Geert Inslegers du V.O.B. (Vlaams Overleg Bewonersbelangen).

⁶⁰² Faut-il que le bourgmestre se fasse décerner un titre exécutoire par une instance judiciaire ou peut-il se retrancher derrière le « privilège de l'exécution d'office » pour se décerner un titre à lui-même ? Ce dernier principe implique le pouvoir de recourir à l'exécution forcée des obligations sans que l'autorité soit tenue de se faire délivrer préalablement un titre exécutoire par un juge (privilège de l'exécution d'office). Voy. sur cette notion P. QUERTAINMONT, *Droit administratif de l'économie. L'interventionnisme économique des pouvoirs publics*, Bruxelles, Story, Scienta, 3^e édition, 2000, p. 106 et s.

⁶⁰³ P. DE SMEDT, « De nieuwe Vlaamse Wooncode : woningkwaliteitshandhaving volgens een nieuwe huistijl », *op. cit.*, p. 36 et s.

⁶⁰⁴ Cf. art. 69 de la loi-programme du 2 janvier 2001, *M.B.* 3 janvier 2001, *err.* 13 janvier 2001.

l'intention de réaliser un profit anormal, tout logement⁶⁰⁵ dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine, de manière telle que la personne n'a en fait pas d'autre choix véritable et acceptable que de se soumettre à cet abus⁶⁰⁶.

Que recouvre exactement l'expression « profit anormal » ? Il y va traditionnellement d'un écart, à apprécier souverainement par le juge, entre les valeurs normales du marché (pour un bien similaire et localisé dans le même périmètre) et le loyer réclamé *in casu* par le bailleur. Notons cependant que le profit (en général le loyer, mais pas exclusivement⁶⁰⁷) est, quel que soit son montant, considéré automatiquement comme anormal si le bien est donné à bail en dépit d'une interdiction d'occuper prononcée pour des raisons de salubrité par les autorités régionales, dès lors que le logement n'aurait jamais pu être proposé à la location⁶⁰⁸.

311. Remarquons que cette législation recourt au concept de dignité humaine (standard à mesurer à l'aune des critères belges et non étrangers⁶⁰⁹), dignité humaine que la mise à disposition du bien doit bafouer pour tomber sous le coup de la loi pénale. Certes, cette notion n'est pas à réduire *stricto sensu* au respect des règles de salubrité, mais force est de constater que la jurisprudence peine à lui conférer une acception totalement indépendante des normes de qualité⁶¹⁰.

⁶⁰⁵ Les textes parlent de bien immeuble, de chambre, et plus généralement, de tout bâtiment, tout appartement, tout logement, toute loge, toute cabane, même mobile, ou autre lieu servant à l'habitation.

⁶⁰⁶ Art. 433, *decies*, du Code pénal.

⁶⁰⁷ Cas du paiement *en nature* (services et prestations divers, sous forme de travaux — au noir — ou de tâches domestiques par exemple) exigé dans certains cas du locataire.

⁶⁰⁸ « En mettant en location de tels biens au prix demandé, le prévenu abusait de la position particulièrement vulnérable de ses locataires étrangers et eu égard à l'insalubrité, au manque d'entretien et de confort des lieux loués, le loyer demandé par le prévenu était excessif et lui a permis de réaliser un profit anormal » (Liège, 22 mars 2006, inéd., décision reproduite *in extenso* par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme sur son site internet : www.diversite.be).

⁶⁰⁹ « L'appréciation du caractère incompatible avec la dignité humaine doit se faire selon les critères du Royaume, la circonstance que ces conditions aient, éventuellement, constitué une amélioration de la situation des victimes par rapport à ce qu'elles connaissaient dans leur pays d'origine est sans influence pour l'application de la loi » (Corr. Charleroi, 9 janvier 2007, inéd., décision reproduite *in extenso* par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme sur son site internet : www.diversite.be).

⁶¹⁰ « Quoiqu'il en soit du montant des loyers réclamés aux étrangers concernés, les biens loués l'ont été dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine, les biens faisant l'objet d'arrêtés d'inhabitabilité pour cause d'insalubrité » (Liège, 22 mars 2006, inéd., décision reproduite *in extenso* par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme sur son site internet : www.diversite.be). « La description des studios [...], leur superficie manifestement inadaptée au nombre d'occupants effectifs, l'obligation de partager le logement entre personnes étrangères les unes par rapport aux autres et mettant ainsi à néant toute idée d'intimité, permettent de considérer que l'occupation s'effectuait dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine » (Corr. Charleroi, 9 janvier 2007, inéd., décision reproduite *in extenso* par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme sur

312. Le contrevenant peut se voir infliger tant une peine d'emprisonnement⁶¹¹ que d'amende⁶¹², laquelle amende sera appliquée autant de fois qu'il y a de victimes. Les peines pourront être plus sévères s'il s'agit d'une pratique habituelle⁶¹³ ou si cette infraction constitue un acte de participation à l'activité principale ou accessoire d'une organisation criminelle⁶¹⁴. Outre ces peines principales, le condamné pourra se voir appliquer des peines accessoires d'interdiction⁶¹⁵.

Le *logement* ainsi loué⁶¹⁶ sera par ailleurs susceptible de faire automatiquement⁶¹⁷ et définitivement l'objet d'une *confiscation*, si le prévenu est reconnu coupable par la juridiction pénale, la confiscation pouvant également être appliquée à la contre-valeur de ces immeubles aliénés le cas échéant entre la commission de l'infraction et la décision judiciaire définitive⁶¹⁸.

313. Le logement pourra aussi, dès le stade de l'information ou de l'instruction être (provisoirement, dans un premier temps, donc), être *saisi* par le procureur du Roi ou le juge d'instruction. Dans ce cas, des scellés seront apposés ou, si le propriétaire ou le bailleur marque son accord par écrit, le logement pourra être mis à la disposition du C.P.A.S. afin d'être restauré et loué temporairement⁶¹⁹.

Nous ne nous faisons guère d'illusion sur la concrétisation de cette possibilité⁶²⁰, de nombreuses complications juridiques étant susceptibles d'intervenir (quid d'une éventuelle

son site internet : www.diversite.be).

⁶¹¹ Six mois à trois ans.

⁶¹² Cinq cents euros à vingt-cinq mille euros.

⁶¹³ Art. 433, *undecies*, du Code pénal. Il sera alors question d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de mille euros à cent mille euros.

⁶¹⁴ Art. 433, *duodecies*, du Code pénal. Le coupable étant dans ce cas passible de réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de mille euros à cent cinquante mille euros.

⁶¹⁵ Visées à l'art. 31, al. 1^{er}, du Code pénal, soit les interdictions de remplir des fonctions, emplois ou offices publics.

⁶¹⁶ Plus généralement, « mis à disposition ».

⁶¹⁷ Elle « est appliquée », édicte désormais la nouvelle loi, là où l'ancienne se contentait de mentionner qu'elle « peut être appliquée ».

⁶¹⁸ Art. 433, *terdecies*, du Code pénal.

⁶¹⁹ Art. 433, *quaterdecies*, du Code pénal. La saisie reste valable jusqu'au moment de la décision judiciaire définitive par laquelle soit la confiscation a été prononcée, soit la levée de la saisie est prononcée. Une levée de la saisie peut auparavant être accordée à tout moment, selon le cas, par le procureur du Roi ou par le juge d'instruction après que celui-ci en a avisé le procureur du Roi. La personne saisie ne peut tenter les recours prévus aux articles 28sexies et 61quater du Code d'instruction criminelle qu'après un délai d'un an à compter de la date de la saisie.

⁶²⁰ Alors que les pouvoirs publics éprouvent déjà tant de peine à faire ne serait-ce qu'un emploi minimal des outils réglementaires existants pour réhabiliter les logements inoccupés (réquisition fédérale d'immeubles, droit de gestion

location en cours au moment de la levée de la saisie ? quid du remboursement des frais de rénovation éventuellement engagés par le C.P.A.S. ? etc...). Au demeurant, la nécessité d'obtenir l'accord (écrit) du propriétaire pour une mise à disposition du bien au C.P.A.S. suffit à vider ce dispositif de saisie de quasi toute efficacité.

B. Mission de relogement

314. Il est prévu que les victimes peuvent être, « le cas échéant », accueillies ou *relogées* « sur décision, selon le cas, du Ministre compétent, de l'autorité compétente ou des fonctionnaires désigné par eux, et ce, en concertation avec les services compétents en la matière »⁶²¹.

Cette formulation ne manque pas de rappeler combien les compétences sont éparpillées en cette matière et sème un peu le trouble. Mais qui est donc au final le débiteur de cette obligation de relogement et quels sont « les cas » distincts visés par ce texte, qui impliqueraient tantôt une intervention du « Ministre » compétent, tantôt une intervention de l'«autorité compétente» qui serait différente « des services compétents » ?

315. Les frais du (re)logement sont à charge du prévenu. S'il est acquitté, les frais sont mis à la charge, selon le cas, de l'État ou du C.P.A.S. compétent.

Cet aspect-là, connexe, ne manque pas non plus de drainer son lot de questions : qui doit recourir à l'exécution forcée ? Et n'y a-t-il pas des cas dans lesquels les Régions et/ou Communautés doivent assumer partie de ces frais (imaginons l'hypothèse de la maison maternelle agréée par exemple⁶²²) ?

publique) notamment du fait d'un manque de moyens. Où les C.P.A.S. trouveront-ils subitement les ressources financières pour restaurer des immeubles laissés fatalement en piteux état ? L'expérience a déjà largement montré que là ne résidait pas leur vocation.

⁶²¹ Art. 433, *quinquiesdecies*, du Code pénal.

⁶²² Arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 24 juillet 1997 portant réglementation générale et fixant les modalités de subventionnement des établissements d'accueil de crise agréés par l'Office de la Naissance et de l'Enfance, *M.B.*, 21 novembre 1997.

CHAPITRE III.

L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION

316. Chapeautant l'ensemble des normes belges, la Constitution consacre en son article 23 le droit à un logement décent, comme on le sait⁶²³. Insérée en 1993, cette disposition a déjà fourni une base juridique suffisante à une vingtaine de décisions de justice qui ont abouti à suspendre l'expulsion du logement⁶²⁴. Dans chacune de ces décisions, le juge a pris le parti d'adosser plus ou moins largement sa motivation à un article de notre charte fondamentale que d'aucuns considèrent dépourvu d'applicabilité immédiate, faisant ainsi sien le précepte suivant lequel il ne faut pas attendre qu'un droit économique et social soit effectif pour l'appliquer; c'est son invocation, précisément, qui contribuera à lui donner consistance.

SECTION Ière. FÉCONDITÉ JURISPRUDENTIELLE DE L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION

316. Quoi qu'il en soit, une bonne vingtaine de décisions favorables au droit au logement ont, pour l'instant, été rendues sur pied — notamment — de l'article 23 de la Constitution, égrenées dans l'ordre chronologique suivant :

- reconnaissance de l'incidence d'une résolution judiciaire de bail sur le droit au logement⁶²⁵ ;
- rejet d'une demande de résolution de bail pour arriérés de loyers, et octroi de délais pour s'acquitter de ceux-ci⁶²⁶ ;
- refus d'une demande d'indemnités pour prorogation illégale de bail, au motif que « l'exercice du droit de propriété doit être limité, eu égard aux considérations d'humanité et de respect de la dignité de la personne humaine »⁶²⁷. En l'espèce, il s'agissait pour une vieille dame de

⁶²³ Voy. notamment N. BERNARD, « L'effectivité du droit constitutionnel au logement », *op. cit.*, p. 155 et s.

⁶²⁴ Voy., pour une des plus récentes, J.P. Tournai, 13 février 2007, *J.L.M.B.*, 2007, p. 1031. On trouvera la liste (presque) exhaustive de ces décisions dans N. BERNARD, « Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail », *op. cit.*, p. 28 et s.

⁶²⁵ J.P. Ixelles (2e canton), 27 avril 1994, *J.J.P.*, 1997, p. 122, note B. HUBEAU.

⁶²⁶ J.P. Uccle, 15 février 1995, *J.J.P.*, 1997, p. 164.

⁶²⁷ J.P. Ixelles, 6 mars 1995, *R.G.D.C.*, 1996, p. 296, note B. HUBEAU.

déménager en plein hiver.

- opposition à une résiliation d'un bail de résidence principale par le curateur de faillite dès lors que le loyer a été payé et que le bailleur lui-même n'a pas sollicité cette résiliation⁶²⁸ ;
- refus de considérer le défaut temporaire de paiement du loyer comme un manquement essentiel qui justifie la résiliation du bail aux torts du locataire, dans la mesure où le droit à un logement convenable constitutionnellement reconnu ne saurait être soumis à la condition d'un emploi fixe⁶²⁹ ;
- suspension d'un ordre d'expulsion qui aurait dû être exécuté, pendant la période de Noël, en vertu d'un acte notarié (l'acquéreur, ancien locataire, vivait déjà dans les lieux)⁶³⁰ ;
- octroi d'un délai de grâce pour quitter les lieux loués, compte tenu des circonstances particulières du locataire (grand âge, faibles revenus et occupation des lieux depuis 1967) et du fait que le renon a été donné pour travaux alors que l'hiver approche⁶³¹ ;
- refus opposé à la résiliation d'un bail social et octroi de dommages et intérêts pour action téméraire⁶³² ;
- obligation faite au bourgmestre, bien que ce ne soit pas expressément prévu par la loi, d'entendre les habitants d'un immeuble avant d'adopter un arrêté de suroccupation (laquelle implique une évacuation des lieux)⁶³³ ;
- refus de conférer exécution provisoire à un jugement de résiliation d'un bail social et obligation faite à la société de logement social de préférer, en vue d'agir en justice, la voie la moins dispendieuse pour le locataire⁶³⁴ ;
- refus opposé à une demande d'exception d'inexécution soulevée — pour non paiement des factures — par Electrabel, qui avait coupé les compteurs de gaz et d'électricité, en plein hiver, chez une dame vivant avec ses deux enfants⁶³⁵ ;
- nullité (absolue !) d'un contrat de bail dont l'objet doit être « soustrait au commerce » en raison d'une insalubrité telle que le logement ne permet pas d'héberger des personnes « dans

⁶²⁸ J.P. Uccle, 15 mars 1995, *J.J.P.*, 1997, p. 166.

⁶²⁹ J.P. Roulers, 1er mars 1996, *R.W.*, 1997-1998, 1054.

⁶³⁰ Gand (sais.), 26 décembre 1996, cité par B. HUBEAU, « Le droit au logement », *Les Baux. Commentaire pratique*, Diegem, Kluwer, 1998, Prél. 4.3. - 14.

⁶³¹ J.P. Ixelles, 3 décembre 1997, *Act. jur. baux*, 1998, p. 57.

⁶³² J.P. Charleroi, 13 juillet 1998, *J.T.*, 1999, p. 156.

⁶³³ C.A., 30 mars 1999, n°40/99, *Redrim.*, 1999, p. 199, note B. HUBEAU.

⁶³⁴ J.P. Grâce-Hollogne, 1er octobre 1999, *J.L.M.B.*, 2000, p. 900.

⁶³⁵ Civ. Charleroi (réf.), 10 janvier 2000, *R.G.D.C.*, 2000, p. 590, note J. FIERENS.

- le respect de leur intégrité et de leur dignité humaine »⁶³⁶ ;
- refus de conférer force juridique à un accord passé, suite à une décision judiciaire d'expulsion, entre le bailleur et le preneur en vue d'un départ anticipé du bien loué, sans attendre l'expiration du délai réglementaire d'un mois (« il s'agit de veiller à garantir le droit au logement du locataire, domaine essentiel s'il en est, [...] et d'organiser le contrôle judiciaire de toute mesure qui serait dérogoratoire à son principe »)⁶³⁷ ;
 - rejet d'une demande de résiliation d'un bail social au motif que « priver les personnes précarisées de ce bien est une décision d'exclusion grave que doivent motiver des raisons extrêmement sérieuses » et qu'il s'agit d'une « décision de dernier recours, quand il a été démontré que toutes les mesures propres à régler la difficulté par des moyens moins punitifs ont été tentées sans succès »⁶³⁸ ;
 - assimilation à une « atteinte grave et difficilement réparable au droit au logement » d'une décision de fermeture (prise pour des raisons de sécurité par le bourgmestre) d'une entreprise qui, sur un étage, abrite un appartement destiné à l'habitation d'une famille⁶³⁹ ;
 - refus opposé à une vente sur saisie d'un bien hypothéqué, en raison de l'absence de conciliation véritable (« la séance de conciliation ne doit pas se résumer à un dialogue de sourds, voire à une absence de dialogue, mais doit servir à rechercher de bonne foi si la vente de l'immeuble qui sert de logement au débiteur est vraiment indispensable, le créancier commettant un abus lorsqu'il refuse toute discussion ou n'essaie pas loyalement d'aider son débiteur à éviter la perte de son logement »)⁶⁴⁰.

317. Parmi les décisions de justice précitées prises sur pied de l'article 23 de la Constitution et ayant eu pour effet de ralentir sinon entraver l'expulsion de l'habitation, quatre ont mobilisé la question spécifique du relogement.

Ainsi, le président du tribunal civil de Namur a décidé que « l'expulsion [par le

⁶³⁶ J.P. Grâce-Hollogne, 10 octobre 2000, *Échos log.*, 2001, p. 14.

⁶³⁷ Civ. Liège (réf.), 14 décembre 2000, *J.L.M.B.*, 2001, p. 162.

⁶³⁸ J.P. Grâce-Hollogne, 27 mars 2001, *Échos log.*, 2002, p. 26. En l'espèce, et même si « le loyer doit être payé par priorité », une somme d'une petite trentaine de milliers de francs (± 750 €) d'arriérés de loyer n'a pas été jugée constitutive d'une « raison extrêmement sérieuse » susceptible de justifier l'expulsion. Voy. également J.P. Grâce-Hollogne, 6 mars 2001, *Échos log.*, 2002, p. 28.

⁶³⁹ C.E. (XIII, réf.), 26 juin 2002, n°108.505, *Amén.*, 2003, p. 35.

⁶⁴⁰ Liège, 23 juin 2003, *J.L.M.B.*, 2004, p. 1050, obs. P. DEJEMEPPE.

Bourgmestre, sur base d'un arrêté d'insalubrité] sans alternative concrète proposée à la requérante blesse à l'évidence ses droits subjectifs et méconnaît les devoirs de l'autorité publique à cet égard »⁶⁴¹.

Par ailleurs, le tribunal civil de Bruxelles a opposé son refus à une demande d'expulsion (pour occupation sans titre ni droit de locaux appartenant à un C.P.A.S.) en l'absence d'une solution alternative de relogement proposée par ledit C.P.A.S.⁶⁴².

Encore, le juge de paix d'Uccle a décidé de s'abstenir de procéder à l'expulsion tant qu'une solution de relogement n'aura pas été trouvée par la régie régionale bruxelloise. Et ce, en dépit du fait que le bail était bien arrivé à échéance (depuis deux ans) et que, par là même, l'occupant se maintenait dans les lieux sans titre ni droit⁶⁴³.

Enfin, le juge de paix de Bruxelles a décidé ce 26 mai 2009 de « réserver à statuer sur la demande d'expulsion jusqu'à ce que la défenderesse ait retrouvé un logement convenable, en rapport avec ses revenus et sa situation de personne isolée »⁶⁴⁴.

318. Signalons, de manière générale, que le preneur dont la convention prend fin à la suite d'un manquement contractuel du bailleur est alors fondé à réclamer à celui-ci des dommages et intérêts couvrant, notamment, les frais de relogement⁶⁴⁵. La chose n'est que logique dans la mesure où, en sens inverse, le bailleur est susceptible, au cas où le preneur mettrait un terme anticipé au contrat, de bénéficier d'une indemnité de relocation (qui tend à réparer la perte de loyer éprouvée pendant le temps matériellement nécessaire — ou déterminé par les parties elles-mêmes — pour remettre le bien sur le marché locatif)⁶⁴⁶.

⁶⁴¹ Civ. Namur (req. unil.), 11 mai 1994, *D.Q.M.*, n°7, juin 1995, p. 54, note J. FIERENS.

⁶⁴² Civ. Bruxelles, 19 juin 2002, *Échos log.*, 2004, p. 29, note L. THOLOMÉ.

⁶⁴³ J.P. Uccle, 16 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2007, p. 1006, note N. BERNARD.

⁶⁴⁴ J.P. Bruxelles, 26 mai 2009, *R.G.D.C.*, 2009, p. 510, obs. N. BERNARD.

⁶⁴⁵ Voy. notamment J.P. Saint-Josse-ten-Noode, 29 mai 1996, *J.L.M.B.*, 1997, p. 70 et s. (il s'agissait techniquement d'une caducité du bail en raison de la présence de motifs d'insalubrité dès l'origine). Cf. aussi J.P. Wavre, 17 juin 1999, inédit, R.G. n°99/A/641, cité par L. THOLOMÉ, « La nullité d'un bail en l'absence d'un permis de location », obs. sous J.P. Grâce-Hollogne, 23 juin 2000, *Échos log.*, 2001, p. 17 (dans ce jugement, rendu par défaut à l'égard du propriétaire, le magistrat aurait sans doute dû, sur un plan strictement juridique, prononcer la nullité du bail plutôt, mais a préféré opter pour la résolution du contrat aux torts du bailleur).

⁶⁴⁶ Voy. notamment J.P. Uccle, 20 mars 1996, *J.J.P.*, 2007, p. 117, J.P. Torhout, 21 décembre 2004, *R.G.D.C.*, 2008, n°1, p. 31, note D. VAN DRIESSCHE et Civ. Louvain, 24 novembre 1999, *Huur.*, 2000, p. 74.

SECTION II. L'INVOCATION DE L'ALINÉA PREMIER DE L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION

319. Le Constituant, on le sait, s'est refusé à doter l'article 23 de notre charte fondamentale d'effet direct⁶⁴⁷. Il est vrai que ce droit de l'homme de la deuxième génération qu'est le droit au logement postule une intervention de l'État pour accéder à l'effectivité ; au demeurant, le caractère insuffisamment précis de son libellé lui interdirait toute applicabilité immédiate, ce qui n'a pas empêché plusieurs magistrats d'asseoir nonobstant leurs décisions en matière de droit au logement (une trentaine au total⁶⁴⁸) sur cette disposition programmatique⁶⁴⁹.

320. C'est oublier cependant que les différents droits économiques, sociaux et culturels énumérés à l'alinéa 3 de l'article 23 trouvent, tous, leur source dans l'alinéa *premier* de cette disposition programmatique (« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine »). Ce n'est que parce qu'il a droit à la dignité humaine que, par voie de conséquence, l'individu se voit conférer le droit à un logement décent, le droit à un environnement sain, etc.⁶⁵⁰. Le vocable « à cette fin » mobilisé par le Constituant est suffisamment indicatif de ce rapport étroit⁶⁵¹. « Le droit au logement prolonge le principe de dignité humaine et le renforce », observe à cet égard la Cour d'appel de Liège⁶⁵².

321. Or, en raison de sa tournure explicite, l'alinéa premier de l'article 23 de la Constitution peut se voir reconnaître, lui, d'indéniables effets directs⁶⁵³. Partant, « l'alinéa 1^{er} de l'article 23 de la Constitution crée un *droit subjectif* directement applicable », infère le juge de paix de Verviers, dès lors que « personne ne peut se voir contraint de subir une situation contraire à la dignité

⁶⁴⁷ Cf. à cet égard A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution : coquille vide ou boîte aux trésors ?*, Bruxelles, La Charte, 2008.

⁶⁴⁸ Et encore, on ne comptabilise ici que la jurisprudence *publiée*.

⁶⁴⁹ Voy. notamment N. BERNARD, « Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail », *op. cit.*, p. 28 et s.

⁶⁵⁰ Voy. sur le thème J. FIERENS, « La dignité humaine comme concept juridique », *J.T.*, 2002, p. 577 et s.

⁶⁵¹ « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice [...] ».

⁶⁵² Liège, 23 juin 2003, *J.L.M.B.*, 2004, p. 1050, obs. P. DEJEMEPPE.

⁶⁵³ Voy. J. FIERENS, « L'article 23 de la Constitution : une arme contre la misère ? », *D.Q.M.*, n°3, 1994, p. 9 et s.

humaine »⁶⁵⁴. De même, c'est à cet alinéa — qu'il n'oublie pas de doter explicitement d'effet direct — que le juge de paix de Bruxelles adosse sa décision du 26 mai 2009 le conduisant à repousser la demande d'expulsion. Et, récemment encore (le 30 avril 2009), la présidente du tribunal du travail de Bruxelles condamnait, sous peine d'astreinte, l'agence fédérale FEDASIL à trouver d'urgence un hébergement à des demandeurs d'asile dès lors que l'absence de toute solution de logement s'apparente à une « voie de fait » qui « viole le droit à pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine »⁶⁵⁵.

322. Reconnaître un effet direct à une disposition normative ne revient certes pas à attacher automatiquement un droit subjectif à celle-ci⁶⁵⁶. Mais, à tout le moins, un intérêt légitime est ainsi né, pas moins à prendre en considération par le juge (même à l'encontre d'un titulaire d'un droit subjectif plein et entier), ne serait-ce qu'au titre de principe d'interprétation conforme des lois à la Constitution. Et, pour créer un tel intérêt légitime, nul n'est besoin de passer par une concrétisation législative en bonne et due forme, condition mise par des auteurs à l'instauration d'effets horizontaux au bénéfice de l'article 23 de la Constitution⁶⁵⁷.

323. Soucieux d'étayer encore son raisonnement en droit, le magistrat peut convoquer la Convention européenne des droits de l'homme. En son article 3, cet instrument supranational (dont l'applicabilité directe ne souffre, ici, aucune discussion) prohibe les traitements inhumains et dégradants en effet, auxquels sont assimilées les expulsions non suivies d'un relogement dans le cas présent. Cet étai argumentatif est cependant fragile dans la mesure où, pour la Cour

⁶⁵⁴ J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Échos log.*, 2000, p. 120, note L. THOLOMÉ, souligné par nous. Voy. également C. trav. Anvers, 28 novembre 1995, *Chron. D.S.*, 1996, p. 536. En matière de droit à l'énergie où, pareillement, effet direct a été reconnu au premier alinéa de l'article 23 de la Constitution (alors même que ledit droit à l'énergie n'apparaît nulle part nommément au sein de cette disposition — cf. cependant le terme « notamment » qui ouvre l'énumération de l'alinéa 3), on consultera J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, *R.G.D.C.*, 2008, p. 272 ainsi que, dans une mesure moindre, Civ. Charleroi (réf.), 19 janvier 2000, *R.G.D.C.*, 2000, p. 593, note J. FIERENS.

⁶⁵⁵ Trib. trav. Bruxelles (req. unil.), 30 avril 2009, R.G. n°09/418/B, *Justice en ligne* (site internet géré par l'Institut d'études sur la justice : www.justice-en-ligne.be), obs. N. BERNARD.

⁶⁵⁶ Voy. cependant E. VOGEL-POLSKY, « La reconnaissance en droit international des droits économiques, sociaux et culturels de la personne et son insertion avec l'article 23 de la Constitution », *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, sous la direction de R. Ergéc, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 57.

⁶⁵⁷ Voy. notamment A. VANDEBURIE, « La mise en oeuvre du droit à un logement décent (art. 23 de la Constitution) : du boulevard de Waterloo à l'hôtel Tagawa, où sont les responsables ? », *op. cit.*, p. 492, ainsi que I. HACHEZ, « Les 'obligations correspondantes' dans l'article 23 de la Constitution », *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, sous la direction de H. Dumont, Fr. Ost et S. Van Drooghenbroeck, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 319 et s.

européenne elle-même, la souffrance endurée pendant un séjour à la rue d'un sans-abri consécutivement à son expulsion d'une chambre d'hôtel n'atteint pas le degré de gravité minimal pour valoir méconnaissance de l'article 3, par exemple⁶⁵⁸.

SECTION III. UNE OBLIGATION DE FOURNIR UN RELOGEMENT

324. Si, depuis qu'elle a pris naissance, la jurisprudence en matière de droit au logement a trouvé dans le domaine des expulsions son terrain d'expression privilégié, pendant longtemps, les juges se « bornaient » à retarder l'éviction, sans assigner nullement au bailleur une quelconque obligation de fournir un relogement au locataire.

325. Certaines des décisions de justice rendues ces dernières années sur pied de l'article 23 de la Constitution marquent cependant une certaine rupture en ce que les magistrats ont été amenés à aborder de front la question, en n'hésitant pas à subordonner l'expulsion à la proposition — faite par le bailleur au locataire — d'un logement alternatif. Parallèlement, et ceci explique en large partie cela, le droit constitutionnel au logement est désormais invoqué à l'encontre de la puissance publique aussi, et plus uniquement à l'adresse des particuliers.

Les deux infléchissements jurisprudentiels sont corrélés. Tant qu'on ne mobilisait l'article 23 de la Constitution qu'à l'égard de propriétaires privés (de manière défensive ou négative), il semblait malaisé, en plus de les contrarier dans l'exercice de leurs droits, d'exiger qu'ils assurent positivement un relogement. La question, cependant, retrouve toute sa pertinence si des instances *publiques* sont attirées en justice, elles qui constituent les débiteurs principaux du droit au logement (« [...] la doctrine et la jurisprudence reconnaissent au droit au logement décent consacré par la Constitution la nature d'un droit subjectif, particulièrement à l'égard des institutions chargées de l'aide sociale »⁶⁵⁹). Difficile pour elles, en effet, de concilier une expulsion non suivie de relogement avec un objet social qui, précisément, consiste à veiller à ce que les ménages en difficulté ne se retrouvent pas sans toit.

⁶⁵⁸ Cour eur. D.H., décision *O'Rourke c. Royaume-Uni* du 26 juin 2001. Voy. sur le thème N. BERNARD, « Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel. Le droit au logement et la Cour européenne des droits de l'homme », *op. cit.*

⁶⁵⁹ Civ. Bruxelles, 29 janvier 2001, *J.T.*, 2001, p. 576.

326. Ainsi, le tribunal civil de Bruxelles a opposé en 2002 son refus à une demande d'expulsion (pour occupation sans titre ni droit de locaux appartenant à un C.P.A.S.) en l'absence d'une solution alternative de relogement proposée par ledit C.P.A.S. « Il ne peut être fait droit à la demande d'expulsion tant que le C.P.A.S. ne propose pas un autre logement, fût-il provisoire, à la famille G. ou tant que celle-ci n'a pas trouvé une autre solution », indique le tribunal, qui prend soin de se paraphraser : « La mission d'aide sociale du C.P.A.S de même que le droit au logement de la famille G. s'oppose à ce qu'il soit fait droit à la demande d'expulsion telle que formulée sans aucune proposition alternative, par le C.P.A.S. »⁶⁶⁰.

Par ailleurs, le juge de paix d'Uccle a décidé en 2007 de s'abstenir de procéder à l'expulsion tant qu'une solution de relogement n'aura pas été trouvée par la régie régionale bruxelloise. Et ce, en dépit du fait que le bail était bien arrivé à échéance (depuis deux ans) et que, par là même, l'occupant se maintenait dans les lieux sans titre ni droit⁶⁶¹.

Et, plus récemment, c'est le juge de paix de Bruxelles qui, dans sa décision du 26 mai 2009, décide de « réserver à statuer sur la demande d'expulsion jusqu'à ce que la défenderesse ait retrouvé un logement convenable, en rapport avec ses revenus et sa situation de personne isolée ».

327. Ces décisions s'inscrivent dans le droit fil de l'ordonnance rendue en 1994 par le président du tribunal civil de Namur, jugeant que « l'expulsion [par le Bourgmestre, sur base d'un arrêté d'insalubrité] sans alternative concrète proposée à la requérante blesse à l'évidence ses droits subjectifs et méconnaît les devoirs de l'autorité publique à cet égard »⁶⁶².

328. En creux, on peut déduire un enseignement similaire d'une décision afférente au célèbre squat du 103 boulevard de Waterloo à Bruxelles. Ainsi, explique le juge de paix de Bruxelles (siégeant dans un autre canton⁶⁶³ cependant que celui qui a rendu la décision du 26 mai 2009), « l'on pourrait concevoir une telle modalisation de la mesure d'expulsion [qui serait subordonnée à un relogement effectif] à charge d'une bailleuse qui serait par ailleurs une

⁶⁶⁰ Civ. Bruxelles (réf.), 19 juin 2002, *Échos log.*, 2004, p. 30, note L. THOLOMÉ.

⁶⁶¹ J.P. Uccle, 16 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2007, p. 1006, note N. BERNARD.

⁶⁶² Civ. Namur (req. unil.), 11 mai 1994, *D.Q.M.*, n°7, juin 1995, p. 54, note J. FIERENS.

⁶⁶³ Le deuxième canton plutôt que le quatrième.

autorité publique compétente en matière de logement »⁶⁶⁴.

329. Certes, le juge de paix de Bruxelles (dans sa décision du 26 mai 2009) n'indique pas, *expressis verbis*, qu'il revient au *bailleur* (plutôt qu'au locataire lui-même) de trouver cette solution de relogement, mais tel semble bien être le message qui se dégage du jugement dans son ensemble puisque, aux yeux du magistrat, le bailleur⁶⁶⁵ « aurait dû songer à ce problème en [...] réservant des logements dans son parc locatif ». Le bailleur, du reste, était censé savoir que ses locataires les plus fragiles ne parviendraient pas à se reloger « sans aide », c'est-à-dire sans que leur soit fourni un logement accessible financièrement.

Cette responsabilité pesant sur le bailleur n'affranchit cependant en rien le preneur de son devoir visant à contribuer, par ses efforts propres, à la recherche d'une solution de relogement. Pas question, autrement dit, de désinciter le locataire ou de le pousser à l'attentisme. Soucieux « d'éviter les abus » et de « suivre l'évolution de la situation », le magistrat ordonne d'ailleurs la réouverture des débats, sur cette question précise-là, à la première audience de la rentrée. On a, là, une manifestation éloquente des fameuses « obligations correspondantes » attachées par le Constituant à la titularité du droit au logement⁶⁶⁶. Dans l'État social actif qui est (devenu) le nôtre, impossible, pour le créancier d'un droit économique, social ou culturel quelconque, de faire valoir sa prérogative sans participer activement lui-même à la résorption de sa difficulté socio-économique⁶⁶⁷.

330. Toutes les situations d'expulsion, il est vrai, ne s'équivalent pas. Il y a lieu, en d'autres termes, de faire le distinguo entre, d'une part, les situations d'expulsion provoquées, à la base, par une inexécution contractuelle dans le chef du locataire (résolution judiciaire du bail pour arriérés de loyer ou défaut d'entretien du bien par exemple) et, de l'autre, les évictions qui ne sont en rien

⁶⁶⁴ J.P. Bruxelles, 14 novembre 2006, *R.G.D.C.*, 2008, p. 485, note A. VANDEBURIE.

⁶⁶⁵ Il s'agissait en l'espèce d'une société anonyme (la S.A. « Bruxelloise des habitations ») agissant pour le compte du centre public d'action sociale (qui lui a confié la gestion locative de son parc — le C.P.A.S. est lui-même bailleur emphytéotique des biens en question) et bénéficiant à cet effet de subsides publics.

⁶⁶⁶ Cf. entre autres I. HACHEZ, *op. cit.*

⁶⁶⁷ Voy. sur le thème N. BERNARD, « Le contrat d'intégration sociale comme matérialisation paradigmatique des « obligations correspondantes » de l'article 23 de la Constitution ? », *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, sous la direction de H. Dumont, Fr. Ost et S. Van Drooghenbroeck, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 325 et s. Cf., plus généralement, B. HUBEAU et D. GELDOLF, « Het spanningsveld tussen activering en rechtsontwikkeling », *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen*, sous la direction de A. Desmet *et al.*, Bruges, La Chartre, 2008, p. 127 et s.

imputables audit preneur (expiration du bail, réalisation de travaux, ...), voire celles qui sont directement dues à la négligence du propriétaire (fermeture du bien pour cause d'insalubrité, entre autres). Autant il est délicat, sauf à risquer de déresponsabiliser complètement le locataire, d'imposer au bailleur de fournir un relogement pour les expulsés relevant de la première catégorie, autant cette solution peut se discuter lorsqu'il s'agit d'évincés « non fautifs », et doit même *s'imposer* à notre sens si leur départ forcé s'explique, comme dans la dernière hypothèse, par une déficience du propriétaire (dont ils n'ont nullement à pâtir).

331. Ceci étant dit, inexécution contractuelle ne signifie pas nécessairement mauvaise foi (du locataire) ou intention maligne. Vu la hauteur actuelle des tarifs locatifs et les difficultés sociales rencontrées par les ménages précarisés, le preneur ayant perdu son emploi (par exemple) n'a d'autre choix, souvent, que de suspendre — temporairement — le paiement du loyer ; il ne requiert pas moins protection de la part du législateur, sinon plus. Ceci, toutefois, est un autre débat⁶⁶⁸.

332. En tout état de cause, certaines juridictions n'ont que faire de la bonne ou mauvaise foi du locataire et se désintéressent de toute notion de faute dans le chef de celui-ci⁶⁶⁹. Et, même, l'occupation peut être illégale, les habitants n'en méritent pas moins le bénéfice du droit au logement, pour d'aucuns. Rappelons à cet égard que, dans deux des décisions précitées, les habitants (dont le juge a garanti le maintien dans les lieux dans l'attente de la fourniture d'un relogement) occupaient le bien *sans titre ni droit*⁶⁷⁰. Par ailleurs, le Conseil d'État français a jugé, malgré que l'occupation soit le fait de squatteurs, que « le risque de troubles à l'ordre public qui résulterait de l'expulsion de plusieurs familles comportant des enfants en bas âge, pour lesquelles il n'y a pas actuellement de solution de relogement » justifiait bien le refus de concours de la force

⁶⁶⁸ Relevons à cet égard la proposition wallonne visant à étendre au secteur de la *location* le bénéfice de l'assurance gratuite contre la perte de revenus d'application dans le secteur acquisitif (proposition de décret déposée au Parlement wallon le 24 septembre 2008 par MM. Stoffels et consorts visant à compléter le dispositif en matière d'assurance contre la perte de revenus, *Doc. Parl. w.*, sess. ord. 2009-2009, n°839/1).

⁶⁶⁹ Voy. notamment J.P. Courtrai, 2 janvier 2001, *R.G.D.C.*, 2003, p. 424, note B. HUBEAU. Malgré les arriérés de loyer qui lui étaient incontestablement dus, le bailleur — une agence de location sociale (voy. *infra*) — vit sa demande de résolution judiciaire du contrat (pour inexécution fautive) rejetée au motif qu'il n'avait fourni aucune solution de relogement.

⁶⁷⁰ Civ. Bruxelles, 19 juin 2002, *Échos log.*, 2004, p. 29, note L. THOLOMÉ et J.P. Uccle, 16 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2007, p. 1006, note N. BERNARD.

publique opposé au propriétaire par le préfet de police⁶⁷¹. Dans la ligne, le Tribunal de grande instance de Colmar a jugé que « si l'occupation illicite d'un immeuble appartenant à la ville [...] s'oppose au droit de propriété de la ville, elle ne saurait à elle seule justifier en référé la mesure d'expulsion requise »⁶⁷².

SECTION IV. LES PARTICULIERS EXCLUS DE L'OBLIGATION DU DROIT AU LOGEMENT ?

333. On s'accorde généralement pour faire reposer sur la puissance publique, au premier chef, la charge de concrétiser le droit au logement⁶⁷³. « Il n'appartient pas aux personnes privées mais aux pouvoirs publics de tout mettre en oeuvre pour garantir le droit au logement consacré par la Constitution », martèle ainsi le juge de paix de Bruxelles (pas du même canton⁶⁷⁴ que celui qui a rendu la décision annotée⁶⁷⁵), dans l'affaire du squat de l'ex-hôtel Tagawa⁶⁷⁶. Assurément un peu courte, cette conception requiert, à notre estime, d'être interrogée.

334. Signalons tout d'abord que les décisions de justice prises sur pied de l'article 23 de la Constitution concernent bien, dans leur majorité, des bailleurs *privés*, réfrénés ainsi dans leurs velléités d'expulsion notamment. On a, là, le signe indubitable que la jurisprudence n'hésite pas à ranger les particuliers dans les débiteurs du droit constitutionnel au logement.

335. Confinerait-on par ailleurs le droit au logement au seul secteur public de l'habitat qu'on manquerait largement le but assigné à cette disposition programmatique. D'abord, parce que, statistiquement, ce type d'habitat reste relativement marginal puisque 8 % à peine du parc global de logements sont détenus par les sociétés de logement social. Ensuite, parce que le logement social fait *déjà* l'objet d'une extrême régulation (priorité réglementaire d'accès aux

⁶⁷¹ C.E. fr. (réf.), 17 juillet 2003, Société de réalisation et de rénovation immobilières (S.R.R.I.), n°258506, *Échos log.*, 2003, p. 184.

⁶⁷² Trib. gr. inst. Colmar (réf.), 26 septembre 1997, *D.Q.M.*, 1998, n°20, p. 8, note.

⁶⁷³ Cf. notamment J. GOFFINON, « Quelques réflexions sur le rôle et les pouvoirs du juge de paix dans les règles particulières aux baux relatifs à la résidence principale du preneur », *J.J.P.*, 2008, p. 105 et s.

⁶⁷⁴ Le deuxième, à nouveau.

⁶⁷⁵ Le quatrième, pour rappel.

⁶⁷⁶ J.P. Bruxelles, 22 décembre 2006, *R.G.D.C.*, 2008, p. 488, note A. VANDEBURIE.

personnes en vulnérabilité sociale, détermination du loyer en fonction du revenu, bail à durée indéterminée⁶⁷⁷, etc.). Manifestement, les problèmes et abus qui, dans le domaine du logement, ont justifié aux yeux du Constituant l'insertion d'un nouvel article 23 dans la charte fondamentale n'ont pas pour premier théâtre le parc social. C'est, bien davantage, au sein du parc privé que les difficultés les plus aiguës se rencontrent : non plafonnement du loyer, multiplication des baux à courte durée, marchands de sommeil, absence de lien obligé entre hauteur du tarif locatif et qualité du logement,... Entraînent-ils bien dans l'intention du Constituant dès lors d'exclure le logement privé du champ d'application de l'article 23 ? Il est permis d'en douter.

336. En tout cas, l'invocation de l'article 23 de notre charte fondamentale est, dans le parc social, moins impérieuse que dans le parc privé dans la mesure où la mission de service public assignée aux sociétés de logement joue, déjà, ce rôle modérateur traditionnellement dévolu au prescrit constitutionnel. À preuve ou à témoin, il n'a pas été nécessaire de convoquer l'article 23 de la Constitution pour amener le juge de paix de Courtrai à décider que, lorsque la résiliation du bail social « va de pair avec l'évacuation de l'habitation », l'agence de location sociale⁶⁷⁸ est tenue de « procéder au relogement des occupants de l'habitation »⁶⁷⁹. Et, au demeurant, le juge sursoyait déjà à des expulsions dans les logements sociaux bien avant l'insertion en 1993 des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution⁶⁸⁰.

337. Ces différents constats n'empêchent naturellement pas que des problèmes locatifs existent au sein du parc public aussi, qui ont conduit des plaideurs à mobiliser — non sans succès

⁶⁷⁷ Récemment, toutefois, la durée du bail social a été limitée à 9 ans en Région wallonne (art. 6, al. 3, du bail-type établi par l'annexe n°5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du Logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.*, 7 novembre 2007).

⁶⁷⁸ Ayant pour mission « la mise à disposition d'habitations de location privées pour le logement de familles et personnes seules mal logées » (art. 56, §2, al. 3, du Code flamand du logement), l'agence de location sociale est l'équivalent en Flandre de l'agence immobilière sociale en exercice à Bruxelles et en Wallonie décrite plus haut, à la différence près que son mode de fonctionnement est calqué sur celui de la société de logement social (art. 92 et s. du Code flamand du logement), de sorte qu'il n'est nullement indû de l'y assimiler sous cet angle-ci. Voy. à cet égard B. HUBEAU, « De herhuisvestingsverplichting bij de ontbinding van de huurovereenkomst in de Sociale huisvesting », obs. sous J.P. Courtrai, 2 janvier 2001, *op. cit.*

⁶⁷⁹ J.P. Courtrai, 2 janvier 2001, *R.G.D.C.*, 2003, p. 424, note B. HUBEAU. Et ce logement alternatif doit même, de surcroît, être conforme aux règles régionales de qualité puisque le bailleur est astreint à « livrer la preuve du respect des conditions du Code flamand du logement ».

⁶⁸⁰ Cf. notamment J.P. Tubize, 27 octobre 1981, *J.J.P.*, 1982, p. 171.

d'ailleurs — l'article 23 de la Constitution contre des sociétés de logement⁶⁸¹.

SECTION V. QUEL CONTENU DONNER AU DROIT AU LOGEMENT ?

338. En définitive, la réponse à apporter à la question « Qui est le débiteur du droit au logement ? » dépend, pour une large partie, du *contenu* même de cette prérogative ? Que peut attendre le créancier de cette disposition ? Et, pour le débiteur, que signifie concrètement « garantir le droit au logement » ? Exige-t-on de lui qu'il fournisse physiquement un habitat par exemple ? Ou, plus modestement (mais non moins significativement), qu'il tolère — pour un temps — une prolongation de l'occupation de son bien ?

339. Tant qu'aucun relogement n'est postulé et qu'on se « contente » de solliciter un report de l'éviction, il n'y a aucune raison semble-t-il d'exclure les particuliers du cercle des débiteurs. Tel est, d'ailleurs, le sens des décisions de justice prononcés jusqu'ici à l'encontre des bailleurs privés. Appréhendé de la sorte, l'article 23 de la Constitution est bel et bien susceptible de produire des effets dits horizontaux⁶⁸². Et ce, sinon à titre de droit subjectif⁶⁸³, à titre d'intérêt constitutionnellement protégé à tout le moins⁶⁸⁴.

340. Si, par contre, on entend lier l'expulsion à la fourniture préalable d'une solution de relogement, la puissance publique, alors, semble seule redevable. C'est qu'on glisse, là, d'un devoir d'abstention (ne pas évincer) à une véritable obligation positive d'agir (offrir une habitation

⁶⁸¹ Voy. notamment J.P. Neerpelt-Lommel, 14 août 2007, *J.J.P.*, 2008, p. 191, J.P. Grâce-Hollogne, 28 janvier 2003, *J.L.M.B.*, 2003, p. 1637 ainsi que J.P. Grâce-Hollogne, 16 mai 2000, *J.L.M.B.*, 2000, p. 1341.

⁶⁸² « L'article 23 de la Constitution produit certains effets horizontaux », n'hésite pas à déclarer Michel Pâques par exemple (M. PÂQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 371).

⁶⁸³ On connaît les vicissitudes qu'il y a à tirer un réel droit subjectif de l'article 23 de la Constitution (A. VANDEBURIE, « Coupures d'eau, de gaz et d'électricité : ça suffit ! L'article 23 de la Constitution à la rescousse des besoins énergétiques fondamentaux », obs. sous J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, *R.G.D.C.*, 2008, p. 274 et s.).

⁶⁸⁴ Voy., pour une application de « l'intérêt conventionnellement protégé » dans le droit de la Convention européenne des droits de l'homme (qui ne reconnaît pas, *in se*, le droit au logement), Fr. TULKENS et S. VAN DROOGHENBROECK, *op. cit.*

de remplacement)⁶⁸⁵. Il est vrai que les autorités disposent d'un parc de logements susceptible d'accueillir l'évincé, tandis que tel n'est naturellement pas le cas du bailleur privé.

341. Signalons par ailleurs que cette obligation de relogement est parfois inscrite au cœur de la loi même. En Wallonie, par exemple, la société de logement social qui gère des logements de transit « garantit au ménage, pendant la durée de l'hébergement, un accompagnement social, visant à son transfert vers un logement stable. Cet accompagnement doit favoriser la recherche active d'un autre logement dans les délais compatibles avec la situation du ménage [...] »⁶⁸⁶. Pour sa part, le Code flamand du logement prévoit expressément que « lorsque l'exécution d'une opération [relevant de l'objet social de la société de logement social⁶⁸⁷] requiert l'évacuation d'habitations, l'initiateur est tenu de reloger, dans les conditions fixées par le Gouvernement flamand, les occupants »⁶⁸⁸. Enfin, en cas de décision (régionale) de fermeture du bien pour cause d'insalubrité, « le bourgmestre veille à l'exécution de l'interdiction, après avoir, le cas échéant, examiné toutes les possibilités de relogement des personnes concernées », dispose le Code bruxellois du logement⁶⁸⁹.

342. Pleine de bon sens en apparence, cette position (consistant à dire que le particulier n'a pas à assumer la charge du relogement, aussi légère — ou méritée... — soit celle-ci) mérite elle-même d'être mise en débat. Signalons d'abord qu'en France, le bailleur — social *ou* privé — dont le logement loué fait l'objet d'une fermeture pour cause d'insalubrité est tenu de participer, fût-ce financièrement, au relogement des ex-occupants. « En cas d'interdiction, temporaire ou définitive, d'habiter et d'utiliser les lieux, le propriétaire », dispose la loi du 13 décembre 2000, « est tenu d'assurer l'hébergement décent des occupants, lequel doit correspondre à leurs besoins. À défaut,

⁶⁸⁵ Voy. N. BERNARD, « Pas d'expulsion sans relogement... du moins lorsqu'il s'agit d'un bailleur public », obs. sous J.P. Uccle, 16 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2007, p. 1006 et s.

⁶⁸⁶ Art. 10, al. 1^{er} et 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1er février 1999 relatif à l'octroi par la Société wallonne du logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements de transit, *M.B.*, 13 mars 1999.

⁶⁸⁷ Mais pas exclusivement puisque cette obligation concerne également la Société flamande de logement social (Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen), le Fonds flamand des familles nombreuses (Vlaams Woningfonds van de Grote Gezinnen), les agences immobilières sociales (« agences de location sociale ») et, même, les « organisations de locataires ». Voy. art. 2, al. 1^{er}, 26°, du Code flamand du logement.

⁶⁸⁸ Art. 26 du Code flamand du logement. Et, dans l'attribution du logement social donné, le bailleur public « accorde la priorité à ceux qu'il est tenu de reloger » (art. 95 du Code flamand du logement).

⁶⁸⁹ Art. 14, al. 1^{er}.

le représentant de l'État dans le département prend les dispositions nécessaires pour assurer leur hébergement provisoire. Le coût de cet hébergement est mis à la charge du propriétaire. La créance est recouvrée comme en matière de contributions directes et garantie par une hypothèque légale sur l'immeuble [...] En cas d'interdiction définitive d'habiter et d'utiliser les lieux, le propriétaire ou l'exploitant doit assurer le relogement des occupants »⁶⁹⁰.

343. En Flandre, par ailleurs, le bourgmestre contraint de trouver lui-même une solution de relogement aux locataires évincés (à la suite, ici aussi, d'un arrêté de fermeture du bien pour cause d'insalubrité) est en droit de réclamer auprès du propriétaire, comme on l'a vu, le remboursement de certaines des dépenses qu'il aura engagées, comme les frais d'évacuation de l'habitation, les frais de transport et/ou de stockage du mobilier, les frais d'installation dans la nouvelle habitation, le solde du loyer de la nouvelle habitation et, enfin, le solde des frais de séjour dans une structure équipée à cet effet⁶⁹¹.

344. En tout état de cause, la croyance selon laquelle le relogement des ménages évincés au sein du parc public aurait quelque chose d'automatique est largement erronée dans la mesure où, en Belgique, il n'existe nul équivalent du « droit de réservation » français permettant au préfet d'installer — d'autorité — dans un HLM des personnes qu'il aura jugées défavorisées ou mal logées, et notamment les ménages expulsés⁶⁹². Jusqu'à un quart du parc social peut ainsi être mis à la disposition du représentant de l'État. « La mission du C.P.A.S. en matière d'aide au logement

⁶⁹⁰ Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.*, 14 décembre 2000, art. 181. « En cas d'interdiction définitive d'habiter et d'utiliser les lieux, en matière d'insalubrité comme de péril, ou s'agissant de l'insécurité constatée dans des hôtels meublés, le propriétaire ou l'exploitant doit faire aux occupants une offre de relogement correspondant aux besoins et aux possibilités de ceux-ci. L'offre doit tenir compte du lieu de travail des personnes relogées, éventuellement du lieu de scolarisation de leurs enfants, et de leurs ressources. Bien que la loi ne le précise pas, il convient que le logement soit décent. Le préfet, en matière d'insalubrité et le maire en matière de péril, s'attacheront à éviter que les personnes quittant un logement insalubre ou dangereux ne soient relogées dans un logement analogue ou, de toute évidence, non décent. Toute contestation sur la conformité de l'offre de relogement aux besoins et aux possibilités des personnes relogées relève de la compétence du juge d'instance » (X., « La lutte contre l'habitat indigne, insalubre et dangereux », *Échos log.*, 2004, p. 86).

⁶⁹¹ Art. 15, §1^{er}, al. 6, du Code flamand du logement, introduit par le décret du Parlement flamand du 7 juillet 2006 modifiant le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, le décret du 4 février 1997 portant les normes de qualité et de sécurité pour chambres et chambres d'étudiants et le décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, pour ce qui concerne le renforcement de l'instrumentaire en matière de contrôle de la qualité du logement, *M.B.*, 5 octobre 2006.

⁶⁹² Art. R. 441-5 du Code de la construction et de l'habitation, introduit par le décret 99-836 du 22 septembre 1999 relatif au régime des attributions de logements locatifs sociaux et modifiant le code de la construction et de l'habitation, *J.O.*, 25 septembre, art. 2.

n'est toutefois pas illimitée », confesse à cet égard le tribunal civil de Bruxelles. « Le C.P.A.S. n'est pas propriétaire de logements sociaux et ne dispose d'aucun droit pour contraindre les sociétés de logements sociaux à réintégrer une famille dans son logement ou pour obtenir de celles-ci, un logement, par préférence »⁶⁹³. Il est clair, par ailleurs, que le bail à vie dont bénéficient les locataires sociaux en Belgique (sauf, depuis peu, en Région wallonne⁶⁹⁴) ne contribue guère à la rotation des preneurs ni à une gestion optimale du parc.

SECTION VI. UNE OBLIGATION DE MOYENS OU DE RÉSULTAT ?

345. Si tant est qu'on pût attacher à l'article 23 de la Constitution une quelconque obligation, il ne pouvait jamais s'agir que d'une obligation de moyens, singulièrement en matière de relogement consécutif à une expulsion⁶⁹⁵. Les autorités sur les épaules desquelles pèsent quelque chose comme une obligation de relogement ne sont traditionnellement pas tenues de fournir physiquement elles-mêmes ledit relogement; elles doivent, par contre, tout mettre en oeuvre pour aboutir, en collaboration avec le premier intéressé, à une solution acceptable en la matière, sans qu'ils doivent eux-mêmes trouver une habitation disponible dans leur parc. Le Code bruxellois du logement ne dit pas autre chose, lorsqu'il stipule : « le bourgmestre veille à l'exécution de l'interdiction après avoir, le cas échéant, *examiné toutes les possibilités de relogement des personnes concernées* »⁶⁹⁶.

346. La jurisprudence du Conseil d'État va dans le même sens, comme on l'a vu. Si la haute juridiction administrative a censuré nombre d'arrêtés de fermeture de biens pris par le bourgmestre⁶⁹⁷, ce n'était pas parce que le premier magistrat de la commune n'avait pas réussi à fournir lui-même un relogement mais parce que, plus simplement, il ne s'était même pas enquis

⁶⁹³ Civ. Bruxelles, 19 juin 2002, *Échos log.*, 2004, p. 30, note L. THOLOMÉ.

⁶⁹⁴ Voy. *supra*.

⁶⁹⁵ L'on ne parle pas, ici, de la responsabilité du législateur de mettre en oeuvre, par des actions normatives adéquates, le prescrit constitutionnel, laquelle charge peut également s'apparenter à une obligation de moyens.

⁶⁹⁶ Art. 14, al. 1^{er}, souligné par nous.

⁶⁹⁷ Que ces arrêtés soient pris — par le bourgmestre — en vertu de ses pouvoirs de police administrative spéciale (en exécution d'un code régional du logement par exemple) ou même générale (pouvoirs tirés alors directement de la nouvelle loi communale).

des possibilités du locataire de trouver à se reloger⁶⁹⁸. S'y serait-il un minimum intéressé (en passant en revue les différentes alternatives dont bénéficient les évincés par exemple) qu'il aurait — probablement — vu son arrêté validé⁶⁹⁹.

347. De là, découle le caractère de subsidiarité de l'intervention de la puissance publique en matière de relogement par rapport à l'office personnel du locataire. Pour ce qui est des agences immobilières sociales, par exemple, chacune d'entre elles, en Wallonie, « assiste [...] le locataire expulsé dans ses démarches en vue de se reloger »⁷⁰⁰. Concernant par ailleurs la recherche d'une nouvelle habitation à l'expiration d'un bail d'hébergement précaire dans un logement de transit appartenant à la commune, il a été jugé que « l'assistance communale apportée à la recherche d'un logement stable est subsidiaire car les personnes aidées, comme tout adulte censé responsable, ont le devoir premier d'assurer leur propre autonomie »⁷⁰¹. Dans une autre espèce, relative également à un logement de transit, l'occupant qui se maintenait dans les lieux au-delà de l'expiration du contrat s'en est pareillement vu expulsé notamment parce qu'il n'avait montré « aucune collaboration dans la recherche d'un logement »⁷⁰².

348. Dans ce cadre, les quelques décisions de justice⁷⁰³ subordonnant l'expulsion à la fourniture préalable d'une solution de relogement marquent un tournant : c'est bel et bien une obligation de *résultats* qui, là, pèse sur les autorités. Déployer des efforts ne suffit plus dans le contexte — acéré — de crise du logement. Vu la hauteur des loyers dans le parc privé, tout autre

⁶⁹⁸ Voy. C.E. (VI réf.), 7 avril 2006, Van Rossem et Colard, n°157.426, *Échos log.*, 2007, n°1, p. 31; C.E. (XIII réf.), 12 février 2003, Leroy et Postiau, n°115.808, *Échos log.*, 2003, p. 80, note L. THOLOMÉ; C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, Rosier, n°105.215, *Échos log.*, 2002, p. 69; C.E. (XIII réf.), 9 novembre 2001, Kocyigit, n°100.705, *Échos log.*, 2002, p. 72 et s.; C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, Jadoul, n°82.382, *Amén.*, 2000, p. 196, note N. VAN DAMME et A.P.T., 1999/1, p. 74, note M. QUINTIN.

⁶⁹⁹ Voy. plus généralement sur le thème Ph. VERSAILLES, « La lutte contre les logements insalubres à travers la jurisprudence du Conseil d'État », *op. cit.*

⁷⁰⁰ Art. 10, §1^{er}, al. 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2004 relatif aux organismes de logement à finalité sociale, *M.B.*, 10 novembre 2004, souligné par nous.

⁷⁰¹ J.P. Grâce-Hollogne, 30 mai 2002, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1815, note.

⁷⁰² Des « motifs d'ordre familial et sociaux » n'ont pas réussi à entamer la détermination du juge de paix de Mons, bien décidé à mettre un terme effectif au bail venu à échéance et à expulser les occupants et ce, au nom de la rotation qui doit régner dans ce parc immobilier à vocation provisoire (J.P. Mons II, 7 décembre 2004, *Échos log.*, 2005, n°2, p. 26).

⁷⁰³ Civ. Bruxelles, 19 juin 2002, *Échos log.*, 2004, p. 29, note L. THOLOMÉ, J.P. Uccle, 16 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2007, p. 1006, note N. BERNARD et, enfin, la décision annotée (J.P. Bruxelles, 26 mai 2009). Voy. également Trib. trav. Bruxelles (req. unil.), 30 avril 2009, R.G. n°09/418/B, *Justice en ligne* (www.justice-en-ligne.be), obs. N. BERNARD.

relogement que celui qui a lieu dans une habitation (décente) accessible financièrement compromet l'équilibre pécuniaire du ménage. Or, en l'état, il n'y a pratiquement que les instances publiques à pouvoir proposer un tel logement. C'est probablement pour cette raison que le Code flamand prévoit expressément, pour le parc social (*sensu lato*), que « lorsque l'exécution d'une opération requiert l'évacuation d'habitations, l'initiateur est tenu de reloger, dans les conditions fixées par le Gouvernement flamand, les occupants »⁷⁰⁴.

349. Certes, le juge de paix d'Uccle évoque les « efforts » à faire par les autorités publiques « afin qu'une solution alternative concrète soit proposée à la défenderesse en vue de son relogement », mais il n'en fixe pas moins une date butoir pour la fourniture de ce point de chute (fixée deux mois et demi après la décision), ce qui revient, on en conviendra, à assigner au bailleur — public — une obligation de résultat⁷⁰⁵.

350. Une nuance émerge toutefois. Dans certaines circonstances, l'obligation de résultat ne vise pas tant à délivrer un relogement qu'à empêcher le bailleur d'expulser l'occupant (aussi longtemps qu'une solution de ce type n'aura pas été délogée). Le résultat à garantir consiste dans cette abstention plus peut-être que dans fourniture d'un logement de remplacement. La différence est peut-être ténue, certaines juridictions y tiennent néanmoins. S'il fait, par exemple, obstacle à l'expulsion des occupants des locaux du C.P.A.S. en raison de l'absence de mesure de relogement proposée par celui-ci, le tribunal civil de Bruxelles, non sans craindre la contradiction, juge « abusif de solliciter du C.P.A.S. l'obligation de fournir à la famille G. un logement décent dont le loyer sera proportionné à ses revenus ». C'est que, très pragmatiquement, « l'offre relative aux logements pouvant correspondre aux besoins spécifiques de la famille G. est quasi inexistante, à tout le moins en région bruxelloise », confesse-t-il⁷⁰⁶. À l'impossible, nul n'est tenu en quelque sorte. Autrement dit, si le relogement n'est pas assuré, le maintien dans les lieux l'est bien, lui.

⁷⁰⁴ Art. 26 du Code flamand du logement. Et, dans l'attribution du logement social donné, le bailleur public « accorde la priorité à ceux qu'il est tenu de reloger » (art. 95 du Code flamand du logement).

⁷⁰⁵ J.P. Uccle, 16 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2007, p. 1006, note N. BERNARD.

⁷⁰⁶ Civ. Bruxelles (réf.), 19 juin 2002, *Échos log.*, 2004, p. 30, note L. THOLOMÉ.

SECTION VII. UN SIMPLE PRINCIPE CORRECTEUR, LE DROIT AU LOGEMENT ?

351. Il est, à travers la décision du juge de paix de Bruxelles du 26 mai 2009, une dernière inflexion à épingle, et non des moindres. On a parfois tendance à réduire l'article 23 de la Constitution à un simple appendice d'humanisation des principes civilistes traditionnels. Dépourvu de positivité propre, il n'existerait qu'à l'intérieur du droit de propriété dont il est chargé de raboter les excessives prérogatives. « [...] Le droit au logement décent joue, entre particuliers, davantage le rôle d'un *moyen de correction* des dispositions légales en matière de bail, lorsque leur application stricte conduirait à des situations difficilement acceptables au plan humain ou social », observe à cet égard le tribunal civil de Bruxelles⁷⁰⁷.

352. Au demeurant, cette mission d'assouplissement remplie par l'article 23 de la Constitution n'a pas émergé du néant; dans le passé, d'*autres normes* assumaient (et continuent d'assumer) cet office, comme la règle de bonne foi qui gouverne l'exécution des contrats⁷⁰⁸ ou encore les principes généraux de droit (abus de droit, proportionnalité, équité, etc.), sans même parler de la question de l'octroi des termes et délais⁷⁰⁹.

353. Avec, comme dans l'affaire présente, l'irruption d'une obligation de relogement, le droit à l'habitat change incontestablement de nature. On est bien au-delà, semble-t-il, du « simple » exercice d'atténuation des pouvoirs d'un propriétaire globalement conforté dans ses prétentions (et dont la satisfaction est tout juste postposée). Le bailleur — public à tout le moins — voit son assise juridique ébranlée. Le voilà contraint de modifier structurellement son mode de fonctionnement en vue de ne point laisser l'évincé sans toit. Difficile, dans ces

⁷⁰⁷ Civ. Bruxelles, 29 janvier 2001, *J.T.*, 2001, p. 576, souligné par nous. Voy. également Civ. Bruxelles, 19 juin 2002, *Échos log.*, 2004, p. 29, note L. THOLOMÉ (« Attendu que le droit à un logement décent est en effet consacré par l'article 23 de la Constitution ainsi que par l'article 11 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels et 27 de la Convention internationale des droits de l'enfant, la doctrine et la jurisprudence reconnaissent que le droit au logement décent constitue un droit subjectif, particulièrement à l'égard des institutions chargées de l'aide sociale »). Voy. également F. TULKENS et J. SOHIER, « Les cours et tribunaux. Chronique de jurisprudence 1996-1997 », *Rev. b. dr. const.*, 1997, p. 388.

⁷⁰⁸ Art. 1134 du Code civil.

⁷⁰⁹ Art. 1244 du Code civil.

conditions, de continuer à parler — à propos de l'article 23 de la Constitution — d'un simple attribut auxiliaire dépouillé de normativité autonome. De garde-fou (ce qui est déjà beaucoup), il devient prescriptif. Il quitte, pour paraphraser Platon, une espèce de « monde des idées », un arrière-plan normatif, pour occuper le devant de la scène et jouer sa propre partition.

354. De même, lorsqu'il emporte une obligation de relogement, le droit constitutionnel à l'habitat dépasse, et de loin, le périmètre restreint des principes traditionnels chargés de mitiger les puissants attributs du propriétaire (exécution de bonne foi des contrats, délais de grâce, équité, etc.). Aucun de ces préceptes n'est conceptuellement capable de fonder une démarche d'action positive de la part du bailleur (public) tendant à chercher — et trouver — une solution d'hébergement alternative. L'article 23 de la Constitution n'a plus rien, dès lors, de l'ornement de langage (pourvu qu'il l'ait jamais été) qui présente fatalement quelque redondance avec d'autres arguments de droit. Il ne vient plus seulement *en appui* d'autres moyens; il s'est émancipé en quelque sorte jusqu'à devenir un axe de raisonnement à lui seul et, bien plus, une règle normative à part entière, un canon *in se*.

355. Si, en conclusion, on a pu dire que « l'article 23 de la Constitution n'a [...] pas pour effet d'octroyer un logement à celui qui en est privé ou qui menace de l'être »⁷¹⁰, force est aujourd'hui de constater, à la lueur de la jurisprudence récente, que cette conception est en train d'évoluer. Les lignes, en définitive, sont faites pour être bougées.

⁷¹⁰ A. VANDEBURIE, « La mise en oeuvre du droit à un logement décent (art. 23 de la Constitution) : du boulevard de Waterloo à l'hôtel Tagawa, où sont les responsables ? », *op. cit.*, p. 492.

DEUXIÈME PARTIE
LES SANS-ABRI ET LA RÉINSERTION
DANS ET PAR LE LOGEMENT

CHAPITRE Ier.

LA PERSONNE SANS-ABRI ET LE C.P.A.S.

**SECTION Ière. LA DÉFINITION DU SANS-ABRI DANS LA
LÉGISLATION C.P.A.S.**

356. La législation spécifique aux C.P.A.S. fait plusieurs fois référence à la notion de sans-abri sans toutefois la définir plus avant. C'est dans la réglementation qu'il faut, au jour d'aujourd'hui aller trouver cette définition, plus précisément dans l'arrêté royal du 21 septembre 2004⁷¹¹, visant l'octroi d'une prime d'installation par le C.P.A.S. à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans-abri, soit « toute personne qui ne dispose pas de son logement, qui n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a des lors pas de lieu de résidence, ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition ».

Cette définition, présente aussi dans les travaux préparatoires de la loi du 26 mai 2002 relative au droit à l'intégration sociale⁷¹², ressemble fort à celle qui fut donnée, déjà, dans les travaux préparatoires de la loi du 12 janvier 1993, contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, ayant institué cette prime d'installation. La personne sans-abri y ayant été définie comme « la personne qui n'a pas de résidence habitable, qui ne peut, par ses propres moyens, disposer d'une telle résidence et qui se trouve dès lors sans résidence ou dans une

⁷¹¹ Art. 1^{er} de l'arrêté royal du 21 septembre 2004, *M.B.*, 5 octobre 2004

⁷¹² Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté, 2008, p. 14.

résidence collective où elle séjourne de manière transitoire, passagère en attendant de pouvoir disposer d'une résidence personnelle »⁷¹³.

357. La Cour du Travail de Bruxelles⁷¹⁴ a défini la résidence collective comme étant « celle qui échappe à toute maîtrise individuelle de la part de son occupant en vertu d'un droit réel ou personnel, voire d'une tolérance ; Qu'ainsi la résidence est gérée par un tiers (centre public d'aide sociale, pouvoir public, association privée) qui y organise un logement à caractère précaire transitoire (maisons d'accueil, centres d'hébergement, dortoirs d'urgence) ».

Cette définition du sans-abri est cependant incomplète dès lors qu'elle ne prend pas en considération le cas des personnes qui sont hébergées provisoirement par un particulier. Une circulaire du 26 octobre 2006 du Ministre de l'Intégration Sociale pallie, imparfaitement, à cette carence en affirmant que « sont également visées les personnes qui sont hébergées provisoirement par un particulier en vue de leur porter secours de manière transitoire et passagère ». Tant la Cour du Travail de Liège que de Bruxelles ont récemment repris cette définition élargie⁷¹⁵.

358. Qu'en est-il, maintenant, de la réalité *chiffrée* du sans-abrisme ? « Durant la nuit du 19 novembre 2008, La Strada a organisé un dénombrement des personnes sans-abri et sans logement à soi.

Dans la Région bruxelloise, 1.771 personnes 'dénombrables' sans-abri ont été comptées. Elles représentent cependant un groupe particulièrement hétérogène de personnes confrontées à des réalités très différentes :

- 262 personnes ont effectivement passé la nuit en rue.
- 60 personnes ont trouvé refuge dans un squat.
- 216 personnes ont logé dans des immeubles occupés après négociation avec les propriétaires.
- 839 personnes ont logé en maison d'accueil agréée.

⁷¹³ Doc. parl., Chambre 1992-1993, n° 630/5, p. 34.

⁷¹⁴ CT Bruxelles, 27 août 2004, RG 43.370, C.D.S., 2006, liv. 4, p. 226.

⁷¹⁵ CT Liège, 03 mars 2009, RG 8666/08, J.T.T., 2009, liv. 1035, p. 174 ; CT Bruxelles, 28 mai 2009, RG 51.581.

- au moins 165 personnes ont passé la nuit dans des homes d'accueil qui ne sont pas agréés (tels quels) par les autorités publiques.
- 173 personnes ont trouvé un toit dans un asile de nuit.
- 49 en accueil d'urgence.

Outre ces 1.771 personnes sans-abri, 995 personnes ont trouvé une solution dans un logement de transit ou dans un service d'habitat accompagné »⁷¹⁶.

SECTION II.

LES DIFFÉRENTES FORMES D'AIDE AU LOGEMENT DE LA PART DU C.P.A.S. À L'ÉGARD DU SANS-ABRI

359. La personne sans-abri peut se voir attribuer différentes formes d'aide sociale par le C.P.A.S. Nous n'aborderons pas toutes ces différentes formes d'aide dans le détail, certaines n'étant pas à rattacher spécifiquement au logement (songeons, par exemple, à l'aide médicale, à l'octroi de bons alimentaire, à une intervention spécifique dans certains frais de transport, etc...).

A. Le revenu d'intégration sociale

360. La première forme d'aide à citer est la possibilité pour la personne sans-abri de percevoir un revenu d'intégration sociale. S'il ne s'agit pas d'une aide au logement au sens strict, elle peut néanmoins y être assimilée dès lors qu'elle servira souvent notamment au paiement de loyers.

L'article 14, § 1^{er}, 2^o, de la loi du 21 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale indique ainsi que le revenu d'intégration s'élève à 6.600 euros (à indexer), ce qui correspond au taux isolé, pour « toute personne sans abri qui bénéficie d'un projet individualisé d'intégration sociale ».

Selon la circulaire du 7 mai 2007 du Ministre de l'Intégration Sociale, cette façon de procéder « vise [...] à garantir le revenu d'intégration sociale au taux isolé [...] notamment aux

⁷¹⁶ Baromètre du social, 2009, p. 59.

personnes sans-abri pour lesquelles est mis en place un projet individualisé négocié avec le C.P.A.S. et, si possible, avec une organisation sociale extérieure apportant son soutien et son expertise à l'intégration. Il faut en effet donner aux personnes bénéficiant de l'aide d'un C.P.A.S. et notamment aux personnes sans-abri les moyens de sortir de leur exclusion »⁷¹⁷.

361. La loi (ne) fixe (que) les caractéristiques générales du projet d'intégration sociale en stipulant que ce dernier est une convention écrite qui doit prendre en considération sur les aspirations, les aptitudes, les qualifications et les besoins de la personne concernée et les possibilités du C.P.A.S., lequel devra respecter une juste proportionnalité entre les exigences formulées à l'égard de l'intéressé et l'aide octroyée et portera, selon les besoins de la personne, soit sur l'insertion professionnelle, soit sur l'insertion sociale.

Pour le surplus, la circulaire ministérielle précitée nous apprend que « le législateur n'a pas imposé un objet précis quant à la teneur du projet individualisé d'intégration sociale. Ultérieurement, dans l'optique d'une généralisation des bonnes pratiques, des modèles de projets individualisés d'intégration sociale à usage facultatif seront mis à disposition des C.P.A.S. à la suite d'une étude des Fédérations des C.P.A.S. ».

362. L'octroi du revenu d'intégration sociale est-il systématiquement conditionné à l'existence d'un tel projet ? Tel n'apparaît pas être le cas au vu de cette même circulaire ministérielle, laquelle indique en effet que « dans l'hypothèse où le sans-abri est effectivement isolé, ce dernier a bien entendu droit au taux isolé, même s'il ne bénéficie pas d'un projet individualisé d'intégration sociale ».

363. À noter que la subvention octroyée par le fédéral a été majorée par une loi du 26 octobre 2006 et portée à 100 % du montant du revenu d'intégration sociale pendant maximum deux ans (contre un an auparavant), lorsqu'il est octroyé à une personne qui perd la qualité de sans-abri.

Cette mesure a été ainsi justifiée : « Actuellement, l'État fédéral rembourse pendant un an uniquement à 100 % le revenu d'intégration lorsqu'un bénéficiaire perd sa qualité de sans-abri.

⁷¹⁷ Chambre, 2004 - 2005, DOC 51, n° 1763/001, pages 3 et 4.

[...] Or cette intervention est loin de couvrir la durée réelle de la prise en charge par les C.P.A.S. Par ailleurs, l'effort d'intégration d'un sans-abri consenti par un C.P.A.S. doit être encouragé. Il convient à cet égard d'éviter de pénaliser le C.P.A.S. actif dans le suivi de ces personnes, ce qui implique généralement une charge financière plus importante que l'octroi du revenu d'intégration d'une part, et d'autre part, un suivi social à long terme »⁷¹⁸.

B. La garantie locative

364. Il est acquis que le C.P.A.S. peut parfois être amené à participer à la constitution de la garantie locative. De longue date, pour accomplir cette mission le C.P.A.S. recourait à trois formes de garantie :

- la garantie locative, prenant la plupart du temps la forme d'une somme d'argent, versée sur un compte à double signature ;
- la garantie bancaire, soit l'engagement du banquier d'effectuer un paiement en cas de défaillance du preneur, le C.P.A.S. devant alors rembourser le banquier ;
- la lettre de créance, c'est-à-dire l'engagement du C.P.A.S. de payer en cas de défaillance du preneur. L'avantage de cette formule par rapport à la précédente étant qu'elle n'engage pas de débiton d'intérêts et qu'elle ne mobilise pas la trésorerie du C.P.A.S.⁷¹⁹.

365. La jurisprudence admet que, dans certains cas, le montant ayant servi le cas échéant à la constitution de la garantie locative ne soit pas un don définitif du C.P.A.S. à la personne aidée mais, plutôt, une avance récupérable⁷²⁰.

Cette circonstance a été explicitement prise en considération lors des récentes modifications civiles relatives à ladite garantie locative. Ainsi, l'article 10 actuel⁷²¹ de la loi sur le bail de résidence principale en fait-il état⁷²².

⁷¹⁸ Chambre, 2004 - 2005, DOC 51, n° 1763/001, page 3.

⁷¹⁹ Voy. A. LESIW ET M-C THOMAES-LODEFIER, *op. cit.*, p. 150 et s.

⁷²⁰ En ce sens, CT Bruxelles, 31 juillet 2009, RG 50.874, inédit (site internet Ministère de la justice).

⁷²¹ Tel que modifié par la loi du 25 avril 2007.

⁷²² « [...] Les garanties mentionnées à l'alinéa précédent peuvent prendre au choix du preneur, trois formes : soit un compte individualisé ouvert au nom du preneur auprès d'une institution financière, soit une garantie bancaire qui permet au preneur de constituer progressivement la garantie, soit une garantie bancaire résultant d'un contrat-type entre un C.P.A.S. et une institution financière. [...] Lorsque le preneur opte pour une garantie bancaire, d'un montant

366. Il nous semble important de relever ce constat dressé il y a plus de quinze ans (en 1994) par le Rapport Général sur la pauvreté⁷²³ « *la procédure à suivre pour que le C.P.A.S. accepte d'avancer la caution est trop longue et trop compliquée (demande par le biais du service social, examen par le conseil du C.P.A.S...)*. *L'expérience montre que la maison en question est déjà louée depuis longtemps lorsque l'accord est enfin donné* ». Si nous désirons insister sur cet aspect de la problématique, sans évidemment vouloir incriminer les C.P.A.S., c'est parce qu'il nous est revenu que cette difficulté, issue de la longueur de la procédure, subsistait : quand le rythme du traitement administratif est en discordance avec le rythme du marché immobilier...

367. À remarquer que la subvention fédérale octroyée aux C.P.A.S pour la constitution de la garantie locative apparaît fort réduite.

La matière fait l'objet de réglementations sur base annuelle⁷²⁴. Le dernier arrêté royal, daté du 9 décembre 2009⁷²⁵, fait dépendre le montant de cette subvention des trois paramètres suivants.

- La subvention est répartie entre les centres publics d'action sociale à raison d'une garantie locative par tranche de 3,6 bénéficiaires du droit à l'intégration sociale, sur la base du nombre des bénéficiaires à charge du C.P.A.S. au 1^{er} janvier 2008⁷²⁶.
- Sans préjudice de la règle qui précède, le montant de l'intervention s'élève à **vingt-cinq euros** par contrat de bail pour lequel le centre public d'action sociale décide d'octroyer l'aide sociale par une intervention dans la caution locative⁷²⁷.
- Enfin, l'octroi de la subvention est conditionné au fait que le C.P.A.S. établisse, en tenant compte de la capacité contributive de la personne aidée, les modalités d'un plan de remboursement correspondant au montant de la garantie locative accordée⁷²⁸.

équivalent à trois mois de loyer maximum, résultant d'un contrat-type entre un C.P.A.S. et une institution financière, c'est le C.P.A.S. qui effectue la demande auprès de l'institution financière qui l'accorde au profit du bailleur ». Pour de plus amples détails, voyez *infra*.

⁷²³ ATD Quart Monde, Union des Villes et Communes de Belgique (section Aide sociale), Fondation Roi Baudouin (1994). *Rapport général sur la pauvreté*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, p. 215-216, cité par le Service de lutte contre la pauvreté, rapport annuel 2008-2009, p. 3.

⁷²⁴ Voyez ainsi les arrêtés royaux des 19 avril 2005, 14 mars 2006, 21 avril 2007 et 28 juillet 2008.

⁷²⁵ *M.B.*, 5 février 2010.

⁷²⁶ Article 5 de l'arrêté royal du 9 décembre 2009.

⁷²⁷ Article 4 de l'arrêté royal du 9 décembre 2009.

368. Sachant que la garantie locative doit être équivalente à deux ou trois mois de loyer, selon qu'elle est constituée en une fois ou plusieurs, cette intervention du fédéral apparaît bel et bien limitée à la portion congrue, les C.P.A.S. devant prendre en charge le surplus sur fonds propres...

Certes, comme on l'a vu, l'intervention du C.P.A.S. pour aider à la constitution de la garantie pourrait prendre la forme d'une avance, ce qui semble pouvoir relativement justifier la modicité de cette subvention. Néanmoins, cette règle n'est pas absolue. Ainsi a-t-on par exemple vu la Cour du Travail de Liège décider en 2007⁷²⁹ que : « Le droit à l'intervention du C.P.A.S. pour cautionner la constitution de la garantie locative de 950 euros doit être reconnu à l'appelant. [...] Cette aide ne doit pas au vu de la situation de l'appelant (loyer à régler, plus charges et aide remboursable visée ci-dessus) être remboursable, hormis s'il est fait appel à nouveau aux primes ADEL si les conditions sont réunies pour un nouvel octroi ».

C. La prime d'installation

369. Une personne ayant trouvé un logement et perdant de la sorte le statut de sans-abri peut se voir octroyer, une fois dans sa vie, une prime d'installation afin de pourvoir à l'aménagement et l'équipement du logement. Le montant de celle-ci équivaut à un mois du revenu d'intégration sociale au taux isolé avec enfant à charge. Et dans le cas où deux ou plusieurs sans-abri s'établissent à la même adresse et constituent un ménage, une seule prime d'installation est octroyée⁷³⁰.

L'État accorde au centre susmentionné une subvention égale à 100 % du montant de la prime d'installation⁷³¹.

⁷²⁸ Art. 3 de l'arrêté royal du 9 décembre 2009.

⁷²⁹ CT Liège, 27 décembre 2007, RG 8494/07, inédit (site internet Ministère de la Justice).

⁷³⁰ Article 2 de l'arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le C.P.A.S. à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans-abri.

⁷³¹ Article 3 de l'arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le C.P.A.S. à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans-abri.

370. Pour la région de Bruxelles-Capitale, le nombre de primes d'installations octroyées durant les cinq dernières années, est le suivant⁷³² :

- 2004 : 277 cas.
- 2005 : 371 cas.
- 2006 : 388 cas.
- 2007 : 387 cas.
- 2008 : 557 cas.
- 2009 (chiffres pas encore complets) : déjà 471 cas recensés.

371. Ces chiffres appellent une quadruple remarque.

- Ces chiffres ne reflètent pas le nombre total de sans-abri : ils permettent seulement de se faire une idée du nombre de sans-abri qui ont accepté de s'installer dans un logement. Et encore cela doit-il être nuancé par la circonstance qu'une personne ne peut recevoir qu'une fois une prime d'installation.
- Des écarts très sensibles sont perceptibles entre les différentes communes. Ainsi, en 2008, on en recense 4 pour le C.P.A.S. en ayant octroyé le moins et 101 pour celui en ayant octroyé le plus.
- Sur les cinq années analysées, c'est quatre fois le C.P.A.S. de Bruxelles-ville qui en octroya le plus (une fois Saint-Gilles).
- On constate une très forte augmentation de l'octroi de ces primes durant ces deux dernières années.

D. L'adresse de référence⁷³³

372. La loi du 19 juillet 1991⁷³⁴, relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour, donne une base légale à la notion d'adresse de référence, celle-ci y étant définie comme « l'adresse soit d'une personne physique

⁷³² Disponibles sur le site du S.P.P. Intégration sociale : www.mi-is.be/be_fr/07/statistiek/index.html

⁷³³ Sur les différents problèmes parfois rencontrés en pratique concernant les adresses de référence et, plus généralement, la compétence territoriale des C.P.A.S., voyez M.-T. CASMAN, D. DIERCKX, J. VRANKEN, K. De BOYSER, S. LINCHET, L. VAN DIJCK, *op. cit.*, p.134 et s.

⁷³⁴ *M.B.*, 3 septembre 1991.

inscrite au registre de la population au lieu où elle a établi sa résidence principale, soit d'une personne morale, et où, avec l'accord de cette personne physique ou morale⁷³⁵, une personne physique dépourvue de résidence fixe est inscrite »⁷³⁶.

Cette demande doit être introduite à l'administration de la commune où la personne sans résidence est habituellement présente, alors même, notamment⁷³⁷, que, pour des raisons professionnelles ou par suite de manque de ressources suffisantes, elle n'a pas ou plus de résidence.

373. C'est donc une adresse purement administrative qui permet de recevoir le courrier⁷³⁸ et d'avoir ou de conserver des avantages sociaux (chômage, mutuelle, admissibilité au logement social⁷³⁹, ...). Dès lors, la personne physique ou morale qui accepte l'inscription d'une autre personne à titre d'adresse de référence doit s'engager à lui faire parvenir tout courrier ou tous les documents administratifs qui lui sont destinés.

Si celui qui désire demander une adresse de référence est toujours, par manque d'actualisation, inscrit ailleurs à titre de résidence principale au registre de population, il devra alors au préalable faire radier l'ancienne inscription.

374. Outre cette possibilité de prendre une adresse de référence chez un particulier ou une personne morale de droit privé, la loi a spécifiquement prévu le cas de l'adresse de référence

⁷³⁵ Toutefois seules des associations sans but lucratif, des fondations et des sociétés à finalité sociale jouissant de la personnalité juridique depuis au moins cinq ans et ayant notamment dans leur objet social le souci de gérer ou de défendre les intérêts d'un ou plusieurs groupes de population nomades, peuvent agir comme personne morale auprès de laquelle une personne physique peut avoir une adresse de référence. Il est de plus précisé, si besoin en était, qu'aucun but de lucre ne pourra être poursuivi. Une indemnité n'excédant pas les frais réellement encourus pourra toutefois être demandée.

⁷³⁶ Ar. 1, § 2, al. 2 de la loi du 19 juillet 1991, relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour.

⁷³⁷ Il y a d'autres cas de figure comme les gens du voyage ou les militaires en garnison à l'étranger...

⁷³⁸ Voy. par exemple Cass, 19 avril 2002, Arr. Cass., 2002, liv. 4, p. 1053. Un pourvoi en Cassation avait été signifié à parquet (ce qui est le procédé habituelle quand la personne à qui il faut signifier n'a pu être rencontrée et quand elle n'a ni domicile, ni résidence connue), alors que la défenderesse en Cassation disposait d'une adresse de référence. La Cour va dire qu'il y avait lieu de prendre en considération l'adresse de référence (elle va néanmoins, dans un 2^e temps, constater, conformément à l'article 867 du Code judiciaire, qu'il n'y avait pas lieu à prononcer la nullité de la signification parce que celle-ci avait malgré tout atteint le but que la loi lui assigne, soit faire parvenir à la personne concernée la copie de la requête...).

⁷³⁹ Article 4, § 7, de l'arrêté du 26 septembre 1996 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public : « Au moins un des membres du ménage n'ayant pas la qualité d'enfant à charge est inscrit au registre de la population ou au registre des étrangers [...] ».

prise auprès d'un C.P.A.S. Ainsi, stipule-t-elle que « les personnes qui, par manque de ressources suffisantes n'ont pas ou n'ont plus de résidence et qui, à défaut d'inscription dans les registres de la population, se voient privées du bénéfice de l'aide sociale d'un centre public d'aide sociale ou de tout autre avantage social, sont inscrites à l'adresse du centre public d'aide sociale de la commune où elles sont **habituellement présentes** »⁷⁴⁰.

Une circulaire conjointe du 4 octobre 2006⁷⁴¹ des Ministres de l'Intégration Sociale et de l'Intérieur précise qu'il s'agit « d'une forme d'aide sociale que le C.P.A.S. doit leur accorder en leur fournissant, aux termes de l'article 60, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, tous renseignements et conseils utiles et en effectuant les démarches de nature à leur procurer tous les droits et avantages auxquels elles peuvent prétendre en vertu de la législation belge ».

L'arrêté royal du 16 juillet 1992⁷⁴², relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, indique qu'entrent en considération pour l'inscription à l'adresse du C.P.A.S. d'une commune en raison de manque de ressources suffisantes, les personnes qui, n'ayant pas ou n'ayant plus de résidence, **sollicitent** l'aide sociale⁷⁴³ ou le revenu d'intégration.⁷⁴⁴

375. En vue de leur inscription dans les registres de population, le centre public d'aide sociale leur délivre un document attestant que les conditions d'inscription à l'adresse du centre sont remplies.

Après inscription sur base du document précité, les personnes concernées sont tenues de se présenter au centre public d'aide sociale **une fois au moins par trimestre**.

376. Pour la personne qui désire s'inscrire en adresse de référence auprès d'un C.P.A.S., alors qu'elle est toujours inscrite dans les registres de population dans une autre commune, la circulaire précitée du 4 octobre 2006 prévoit que « pour aider le sans-abri en l'inscrivant en

⁷⁴⁰ Article 1, § 2, alinéa 4, de la loi du 19 juillet 1991, relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour.

⁷⁴¹ *M.B.*, 12 octobre 2006.

⁷⁴² *M.B.*, 15 août 1992.

⁷⁴³ Au sens de l'article 57 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres public d'aide sociale.

⁷⁴⁴ L'arrêté fait toujours référence, par manque d'adaptation coordonnée des textes, au minimum de moyens d'existence, lequel est le pendant de l'actuel revenu d'intégration.

adresse de référence à l'adresse du C.P.A.S., celui-ci⁷⁴⁵ doit effectuer auprès de la commune les démarches pour une radiation de l'ancienne inscription de l'intéressé à quelque titre que ce soit, même d'une adresse de référence. Cette démarche doit donc également être effectuée lorsqu'il s'agit d'un nouveau C.P.A.S. compétent alors que le sans-abri était déjà aidé et inscrit en adresse de référence à l'adresse d'un précédent C.P.A.S. ».

Pour ce faire, le C.P.A.S. s'adressera à sa commune qui, à son tour, va s'adresser à la commune dans laquelle l'intéressé reste inscrit. Le point 2.3. de la circulaire précitée traite de cette question en exposant que : « lorsqu'un C.P.A.S. a sollicité sa commune pour une inscription en adresse de référence d'une personne à l'adresse de son C.P.A.S., la commune doit effectuer les vérifications préalables à l'inscription de la personne. Un modèle de formulaire permet à la commune dont dépend le C.P.A.S. auprès duquel le sans-abri demande à être inscrit de demander à la commune de l'inscription officielle précédente de vérifier si l'intéressé a effectivement quitté l'adresse de cette inscription officielle et, le cas échéant, de régulariser la situation de séjour de celui-ci ».

Le centre public d'aide sociale signale au collège des bourgmestre et échevins celles d'entre elles qui ne réunissent plus les conditions nécessaires au maintien de leur inscription à l'adresse du centre. Sur le vu des documents produits par le centre public d'aide sociale, le collège des bourgmestre et échevins procède à leur radiation.

E. La guidance sociale

377. À côté de toutes ces aides relevant directement des C.P.A.S., il incombe aussi à celui-ci dans le cadre de la mission légale qui lui est confiée par la loi du 7 août 1976, organique des C.P.A.S., d'accompagner le demandeur dans sa recherche de logement (face aux nombreux dispositifs sociaux éparpillés existant en la matière)⁷⁴⁶.

Cette obligation est par ailleurs explicitement confirmée, en ce qui concerne spécifiquement les locataires devant quitter un logement interdit à la location par décision de la D.I.R.L.,

⁷⁴⁵ Y lire « le C.P.A.S. ».

⁷⁴⁶ Article 60, § 2 : « Le centre fournit tous conseils et renseignements utiles et effectue les démarches de nature à procurer aux intéressés tous les droits et avantages auxquels ils peuvent prétendre dans le cadre de la législation belge ou étrangère ».

l'article 17 du Code bruxellois du logement indiquant à cet égard que les autorités publiques concernées ont *obligation d'examiner toutes possibilités de relogement* de ces locataires.

378. « Cependant », comme le souligne à très juste titre le Président de la section C.P.A.S. de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, « au-delà de ce relogement physique, le but pour les C.P.A.S. c'est de faire retrouver à ce public le chemin de l'autonomie. Aider ponctuellement un ménage en précarité à se reloger ne suffit pas ; ce n'est là qu'un des volets — qui est certainement important mais matériel — d'un défi qui est beaucoup plus vaste et qui est celui de la réintégration sociale, laquelle passe notamment par la mise en ordre des droits sociaux, des droits en matière de santé et d'insertion socio-professionnelle »⁷⁴⁷.

F. L'hébergement en structure d'accueil d'urgence

379. Nous n'aurons pas la prétention ici de dresser un panorama exhaustif des différentes structures d'accueil existantes et de leur interaction avec les C.P.A.S. Ce sujet nécessiterait une étude à lui seul. Relevons-en simplement les quelques principes suivants⁷⁴⁸ :

380. Il existe plusieurs types de structure d'hébergement pour le court terme (qui peut aller d'une nuit à quelques semaines) : ainsi existe-t-il des accueils de nuit fonctionnant toute l'année, des accueils de nuit fonctionnant uniquement pendant la période hivernale (ex : casernes), des logements de transit / d'urgence... De façon générale, sur Bruxelles, la majorité des C.P.A.S. estiment ces structures passablement insuffisantes, en manière telle qu'ils n'ont parfois d'autre choix que d'assurer le logement d'urgence en recourant aux services d'un hôtel.

381. Pour Bruxelles, il existe le centre d'accueil d'urgence Ariane qui examine chaque matin la disponibilité dans les maisons d'accueil et qui communique l'information à la demande des organismes intéressés qui contactent le Centre.

⁷⁴⁷ M. COLSON, « Le point de vue des centres publics d'action sociale », *op. cit.*

⁷⁴⁸ Voy. M.-T. CASMAN, D. DIERCKX, J. VRANKEN, K. De BOYSER, S. LINCHE, L. VAN DIJCK, *op. cit.*, p. 108 et s.

382. De façon générale, ce type de structures draine deux questions problématiques : d'une part, leur effet attractif apparaît parfois redouté par certains C.P.A.S. tandis que, d'autre part, une autre difficulté réside dans la nécessaire rotation que leur nature implique. Vu le prix bas demandé par rapport au marché privé, les occupants ont tendance à vouloir y rester le plus longtemps possible.

383. « Les plans gel, ou les casernes rendues accessibles durant l'hiver, n'ont pas eu le succès escompté. Pour les usagers, dans beaucoup de cas, elles sont localisées en dehors du centre ville, et ceux-ci préfèrent rester au sein des autres infrastructures et services locaux, parmi la foule pour la mendicité, ou n'ont pas les moyens de se déplacer. Du côté des C.P.A.S., ce dispositif requiert la mobilisation d'un travailleur afin d'accompagner et gérer les sans-abri sur place, ce qui est difficile à mettre en pratique par manque d'effectifs »⁷⁴⁹.

SECTION III.

DE QUELQUES QUESTIONS DE COMPÉTENCE TERRITORIALE

384. Face à la notion de sans-abri tel que ci-dessus définie, la loi du 2 avril 1965, relative à la prise en charge des secours accordés par les C.P.A.S., prévoit un traitement différencié, en fonction de deux cas de figure.

- Soit la personne sans-abri est admise dans un établissement ou une institution **agréé** par l'autorité compétente pour accueillir des personnes en détresse et leur assurer temporairement le logement et la guidance. C'est alors le C.P.A.S de la commune dans le registre de population ou des étrangers (ou le registre d'attente) de laquelle l'intéressé était inscrit à titre de résidence principale au moment de son admission⁷⁵⁰, qui est compétent pour accorder les secours nécessaires, si l'assistance est requise⁷⁵¹.

⁷⁴⁹ *Ibidem*, p. 114.

⁷⁵⁰ Pour autant qu'elle n'ait pas été à cette date radiée d'office, donc.

⁷⁵¹ Art. 2, § 1^{er}, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les C.P.A.S.

- Soit la personne sans-abri ne réside pas dans un établissement tel que défini ci-dessus. Alors, c'est le C.P.A.S. de la commune où l'intéressé a sa résidence de fait qui sera compétent pour octroyer l'aide sociale⁷⁵².

385. Le système de l'adresse de référence a-t-il un impact sur ces règles ? Du tout, selon la circulaire conjointe précitée, du 4 octobre 2006, des Ministres de l'Intégration Sociale et de l'Intérieur, qui indique que « un C.P.A.S. n'est pas fondé à invoquer l'inscription en adresse de référence dans une autre commune pour refuser l'aide sociale alors que le sans abri a déjà sa résidence de fait sur son territoire. L'adresse de référence ne détermine donc pas la compétence territoriale d'un C.P.A.S. ». Et d'ajouter que « pour déterminer le C.P.A.S. compétent, il faut donc se baser sur la situation de fait au moment de la demande d'aide. Cette résidence de fait se distingue de la notion de résidence habituelle qui s'applique aux personnes dont la résidence sur le territoire de la commune a un caractère permanent ».

386. Force est néanmoins de constater une contradiction entre les termes de la loi du 2 avril 1965, relative à la prise en charge des secours accordés par les C.P.A.S., qui se réfère à la « résidence de fait » pour déterminer le C.P.A.S. compétent pour octroyer l'aide sociale (qui peut prendre la forme notamment d'une inscription en adresse de référence) à la personne sans-abri, tandis que l'article 1, § 2, alinéa 4, de la loi du 19 juillet 1991, relative aux registres de la population [...], indique que l'adresse de référence ne pourra être prise qu'auprès du C.P.A.S. de la commune dans laquelle le demandeur réside « habituellement » (avec obligation pour ce dernier de se présenter tous les trois mois audit C.P.A.S., fréquence au demeurant guère révélatrice du caractère habituel de la résidence...).

387. Il faut donc bien reconnaître que la situation n'est pas des plus simples à cet égard, ce qui est bien regrettable, qui plus est dans une région comme celle de Bruxelles-Capitale qui compte sur son territoire pas moins de dix-neuf C.P.A.S, tandis qu'une personne sans-abri est, par définition, susceptible de changer souvent de commune de « résidence de fait »...

⁷⁵² Art. 2, § 7, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les C.P.A.S.

Aussi est-il bon de rappeler qu'il existe certaines procédures administratives permettant d'atténuer le risque que le demandeur se retrouve sans le soutien requis en raison d'une malheureuse question de compétence territoriale entre C.P.A.S. se renvoyant la balle.

388. Ces procédures sont les suivantes.

- D'une part, quand la personne sans-abri réside dans une résidence collective agréée⁷⁵³, le C.P.A.S. de la commune où l'intéressé se trouve *peut* se substituer au C.P.A.S. compétent (soit celui de la commune où l'intéressé a son domicile) et aux frais de ce dernier, soit lorsque des secours s'imposent d'urgence, soit lorsque aucune décision motivée du C.P.A.S. compétent ne lui est parvenue dans le délai de dix jours à compter de l'envoi de l'avis effectué par le C.P.A.S. de la commune où l'intéressé se trouve (lequel a du être effectué dans les cinq jours de réception de la demande d'aide)⁷⁵⁴.

On pourrait regretter qu'il s'agisse là d'une simple faculté (« peut ») laissée à l'appréciation du C.P.A.S...

- D'autre part et surtout, lorsque deux ou plusieurs C.P.A.S. estiment ne pas être compétent territorialement pour examiner une demande d'aide, le Ministre qui a l'intégration sociale dans ses attributions doit déterminer le centre qui doit intervenir à titre provisoire⁷⁵⁵.

Ainsi, lorsqu'un C.P.A.S estime ne pas être territorialement compétent, il lui appartient de notifier la demande dans les cinq jours au C.P.A.S. selon lui compétent. Si ce dernier se considère à son tour territorialement incompétent, il lui appartient de demander au Ministre, dans les cinq jours ouvrables qui suivent la date de réception du dossier de la demande d'aide, de déterminer à titre provisoire quel centre est compétent pour statuer sur cette demande d'aide⁷⁵⁶.

Le Ministre doit alors, dans les cinq jours ouvrables suivant la réception de la requête, déterminer le centre qui est compétent pour statuer sur la demande d'aide

⁷⁵³ Ou, plus précisément, dans une des institutions visées à l'article

⁷⁵⁴ Article 3 de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les C.P.A.S.

⁷⁵⁵ Article 15, alinéa 4, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les C.P.A.S.

⁷⁵⁶ Article 2 de l'arrêté royal, du 20 mars 2003, fixant les modalités d'exécution de l'article 15, alinéa 4, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale.

(sans préjudice des éventuelles décisions administratives ou judiciaires ultérieures relatives à la compétence territoriale des centres concernés)⁷⁵⁷.

Il doit ensuite faire connaître sa décision motivée, « sans délai », au centre qui a été désigné pour statuer à titre provisoire sur la demande d'aide, lequel doit prendre lui-même « immédiatement » contact avec le demandeur d'aide (les autres centres concernés dans le conflit de compétence recevant du Ministre une copie conforme de sa décision pour information)⁷⁵⁸.

Selon le S.P.P. Intégration Sociale, en 2008, le nombre total de conflits de compétence de ce type s'est élevé à 527. Dans 32 cas, il s'est finalement avéré qu'il ne s'agissait pas d'un conflit de compétence, 12 cas ont été résolus immédiatement et 483 cas ont été confiés à la compétence provisoire d'un centre. Ces conflits concernaient notamment des sans-abri dans 3,1 % des cas, et des personnes en institution dans 50,5 % des cas⁷⁵⁹.

389. Sur ce point, on se référera à cette intéressante décision du Tribunal du Travail de Bruxelles, qui décide que « Une personne sans-abri a droit à l'aide sociale à charge du C.P.A.S. de la commune où l'intéressé a sa résidence de fait. Vu l'évidente difficulté de déterminer la résidence de fait d'une personne dépourvue de domicile fixe, et soucieux d'éviter que cette personne ne pâtisse de conflits de compétence entre les C.P.A.S., le législateur a prévu que, lorsque le Tribunal est saisi du recours d'une personne sans-abri, il détermine, au besoin, le C.P.A.S. compétent »⁷⁶⁰.

⁷⁵⁷ Article 5 de l'arrêté royal, du 20 mars 2003, fixant les modalités d'exécution de l'article 15, alinéa 4, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale.

⁷⁵⁸ Article 6 de l'arrêté royal, du 20 mars 2003, fixant les modalités d'exécution de l'article 15, alinéa 4, de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale.

⁷⁵⁹ SPP intégration sociale, rapport annuel 2008, p. 8 et 9.

⁷⁶⁰ TT Bruxelles, 6 mars 2006, J. dr. jeun., 2006, liv. 255, p. 42.

CHAPITRE II.

LES SANS-ABRI ET LES ADIL (ALLOCATIONS DE DÉMÉNAGEMENT, D'INSTALLATION ET DE LOYER)

SECTION Ière. EN RÉGION WALLONNE

390. Tout comme en Région de Bruxelles-Capitale⁷⁶¹, la réglementation wallonne⁷⁶² a instauré un type d'aide au logement sous forme d'*allocation de déménagement et de loyer*⁷⁶³. Et les deux Régions visent aussi, du moins en partie, le même public-cible, ces allocations y étant susceptibles d'être octroyées en cas de départ d'un logement reconnu inhabitable/insalubre pour prendre en location un logement salubre.

Mais d'autres personnes peuvent avoir droit à ces allocations en Région Wallonne dont notamment⁷⁶⁴ la personne sans-abri⁷⁶⁵ qui pourra percevoir un montant forfaitaire fixé actuellement à 100 euros par mois⁷⁶⁶ si elle prend en location un logement salubre⁷⁶⁷.

391. Le sans-abri a été défini dans cette réglementation comme étant :

- soit la personne qui, pendant les trois mois précédant la prise en location d'un logement salubre, n'a joui d'aucun droit, réel ou personnel, lui assurant l'occupation d'un logement, ni n'a, sauf à titre exceptionnel ou temporaire, été hébergée par des personnes ou des institutions.

⁷⁶¹ Voyez l'art. 16 du Code bruxellois du logement ainsi que l'arrêté du 19 février 2004 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 23 avril 2004.

⁷⁶² Arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 relatif aux allocations de déménagement et de loyer, tel que modifié par l'arrêté du 22 mars 2007.

⁷⁶³ Communément appelées « adil » à Bruxelles, elles sont connues en Wallonie sous le diminutif d'« adel ».

⁷⁶⁴ La réglementation wallonne vise par ailleurs les cas de surpeuplement, de handicap et des situations spécifiques au logement social.

⁷⁶⁵ Pour autant qu'ils aient plus de 18 ans (ou soient mineurs émancipés), ne soient pas propriétaires et ne disposent pas de revenus supérieurs à un certain plafond.

⁷⁶⁶ A majorer de 20 % pour chaque enfant à charge ou personne handicapée faisant partie du ménage.

⁷⁶⁷ Une allocation de loyer peut aussi être octroyée au ménage locataire d'un logement, soit inhabitable, soit inadapté, devenu respectivement salubre ou salubre et adapté à la suite de la réalisation de travaux.

- soit la personne qui, à la veille de la prise en location d'un logement salubre, ne jouissait d'aucun droit, réel ou personnel, lui assurant l'occupation d'un logement et était hébergée pour des raisons psychiques, médicales ou sociales par une institution.
- soit la personne qui, pendant les douze mois précédant la prise en location d'un logement salubre, occupait une résidence de vacance située dans une zone de loisirs.⁷⁶⁸

392. Cette définition ressemble assez fort à celle reprise dans la réglementation relative aux C.P.A.S., telle que complétée par la circulaire du 26 octobre 2006 du Ministre de l'Intégration Sociale, pour qui la personne sans-abri est celle « qui ne dispose pas de son logement, qui n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a des lors pas de lieu de résidence, ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition »⁷⁶⁹, la circulaire ajoutant que « sont également visées les personnes qui sont hébergées provisoirement par un particulier en vue de leur porter secours de manière transitoire et passagère »⁷⁷⁰.

On regrettera pour le surplus les termes « ou des institutions » repris au premier tirer, lesquels semblent exclure de la catégorie des sans-abris ceux qui dans les trois mois précédents la demande auraient été hébergés par des institutions, ce qui est immédiatement contredit par la définition donnée au deuxième tiret...

SECTION II. EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

393. En Région de Bruxelles-Capitale, l'ouverture observée au sud du pays n'a pas (encore ?) eu lieu, malheureusement. Toutefois, une évolution (positive) semble en germe. D'une

⁷⁶⁸ Art. 1^{er}, 9 de l'arrêté du 21 janvier 1999 relatif à l'octroi d'allocations de déménagement et de loyer.

⁷⁶⁹ Art. 1^{er} de l'arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation, *M.B.*, 5 octobre 2004

⁷⁷⁰ Voyez pour une confirmation de cette définition élargie CT Liège, 3 mars 2009, RG 8666/08, *J.T.T.*, 2009, liv. 1035, p. 174 ; CT Bruxelles, 28 mai 2009, RG 51.581.

part, en effet, l'accord de majorité prévoit expressément que « le bénéfice des ADIL sera étendu aux personnes résidant dans les maisons d'accueil et les maisons de transit »⁷⁷¹.

D'autre part, au Parlement bruxellois très récemment (ce 19 janvier 2010), le Secrétaire d'État au Logement Christos Doulkeridis a jugé cette extension « particulièrement utile et pertinente », en ce qu'elle « permettrait de résoudre l'inégalité de traitement que subissent les personnes ayant perdu leur logement face aux résidents quittant un logement insalubre », tout en reconnaissant que cette mesure aurait l'avantage de « recentrer les structures d'hébergement d'urgence sur leur mission d'accueil transitoire »⁷⁷².

394. En la matière, la difficulté reste que le législateur bruxellois n'a nullement donné, contrairement à son homologue wallon, un cadre juridique précis audit logement de transit (évoqué uniquement par le Code bruxellois du logement dans le cadre, restrictif, des agences immobilières sociales), chantier auquel les autorités gagneraient à s'atteler. Il est vrai que, aujourd'hui, les différentes structures d'hébergement à la fois sont multiples, et relèvent de pouvoirs de tutelle distincts (ce qui, au passage, les assujettit à des réglementations différentes). En tout état de cause, d'autres réformes doivent toujours être menées (concomitamment) relativement aux ADIL, dont la question, lancinante, du préfinancement.

395. Quoi qu'il en soit, sans l'ouverture des ADIL aux sans-abri, ceux-ci éprouvent davantage de difficultés à reprendre pied dans un logement (et donc, dans la société) ainsi qu'à initier un véritable processus de revalidation sociale, durable et structurel. Naturellement, des garde-fous sont nécessaires, comme l'identification précise des structures d'accueil dont les résidents bénéficieraient des ADIL. Et ce, pour ne pas créer des faux espoirs ni susciter un appel d'air inconsidéré.

396. À titre d'information, le budget 2010 dédié aux ADIL reste quasiment dans la ligne de celui de 2009 (légère hausse de 45.000 euros, pour un total actuel de 7.245.000 euros), ce qui ne permettra donc pas d'initier dès cette année la réforme annoncée.

⁷⁷¹ *Un développement régional durable au service des Bruxellois, op. cit.*, p. 24.

⁷⁷² Réponse faite en commission du logement et de la rénovation urbaine à la suite d'une interpellation d'Anne Herscovici « concernant l'accès aux ADIL's pour les personnes quittant les maisons d'accueil ».

À ce propos, l'indispensable étude d'incidence budgétaire à mener avant d'ouvrir les ADIL aux sans-abri doit être réalisée à un niveau macro-économique ; concrètement, elle ne doit pas prendre uniquement en considération le coût lié à cette extension, mais doit également avoir égard aux diminutions de dépenses en maison d'accueil que la réforme induirait ! Et, à titre de solution transitoire, il est possible de limiter le bénéfice de cette réforme aux seuls logements de transit. La réflexion, on le voit, est loin d'être close.

CHAPITRE III.

LES LOGEMENTS DE TRANSIT

(AU SEIN DES AGENCES IMMOBILIÈRES SOCIALES)

397. De manière générale, l'offre de logements de transit remplit un rôle cardinal dans la thématique des expulsions et du relogement, au titre de — providentielle — zone de repli. « Si les intentions sont bonnes, les bourgmestres et les C.P.A.S. se trouvent souvent sans leviers réels pour procéder au relogement », confesse très humblement (pour ne pas dire lucidement) le Président de la section C.P.A.S. de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale. « Et c'est pourquoi l'Association et la conférence des Présidents de C.P.A.S. plaident sans relâche depuis de nombreuses années pour la création, en Région bruxelloise et dans chaque entité locale, de logements de transit et d'urgence »⁷⁷³.

398. Le lien s'indique d'autant plus que, dans son accord de majorité, le Gouvernement bruxellois s'est engagé expressément à « étudier dans les meilleurs délais le cadre législatif requis pour prévenir dans la mesure du possible les expulsions sans proposition de relogement (via le logement de transit) »⁷⁷⁴.

À l'heure actuelle, comme déjà dit, les seuls logements de transit encadrés par une réglementation sont ceux des agences immobilières sociales, ce qui justifie qu'un traitement spécifique leur soit ici réservé.

SECTION Ière. LA MISSION DES A.I.S.

399. La réalité des sans-abri est multiple. Ainsi, pour certains, les difficultés psycho-sociales sont telles qu'un relogement en toute autonomie ne peut être (immédiatement) envisagé. Les agences immobilières sociales (ci-après « A.I.S. »), notamment, y apportent un début de

⁷⁷³ M. COLSON, « Le point de vue des centres publics d'action sociale », *op. cit.*

⁷⁷⁴ *Un développement régional durable au service des Bruxellois, op. cit.*, p. 24.

réponse en ayant développé des « logements de transit », au nombre de 153 actuellement (6 % du parc global A.I.S. environ).

Pour rappel, tout comme en Région Wallonne et en Flamande, le législateur régional bruxellois a institutionnalisé le système des A.I.S., par une ordonnance votée en 1998⁷⁷⁵, des initiatives associatives ayant cependant préexisté à cette institutionnalisation dès les années 80⁷⁷⁶.

400. En 2008, 21 A.I.S. étaient reconnues par la Région de Bruxelles-Capitale, dont 18 étaient membres de la fédération des A.I.S. (« FEDAIS - FEDSVK »), gérant un parc immobilier comprenant 1.853 logements ainsi répartis⁷⁷⁷ :

Communes	studios	1ch	2ch	3ch	4ch	5ch	6ch	7ch	M2ch	M3CH	M4CH	M5CH	M6CH	M7CH
1000	97	115	89	67	46	8				1	4	3		
1020	6	15	21	3	1	1					3			
1030	54	96	59	21	11				2	1	5	4		
1040	61	26	3	1					7		3	1		1
1050	30	36	12	8					1		3			
1060	33	30	11	8	1									
1070	17	58	35	22	10	7					1			
1080	54	109	51	13	14	5	1		1	2	4	3		
1081	17	10	7	2	1	1					2			
1082	1	8	3	1							2			
1083		11	1		1									
1090	29	39	28	9	9									
1120		6	5						2	1	1			
1130		4	1	1					1					
1140	2	20	24	8					1					
1150	7	3	4	2						1	1			
1160	2											1		

⁷⁷⁵ Ordonnance du 12 février 1998 portant création des agences immobilières sociales, *M.B.*, 5 juin 1998.

⁷⁷⁶ I. JENNES « naissance et émergence des agences immobilières sociales : une valse à trois temps », *Article 23*, numéro 8, 3^e trimestre 2002, p. 11.

⁷⁷⁷ FEDAIS – FEDSVK, rapport d'activité 2008.

1170		1									1			
1180											2			
1190	11	34	35	8	5						1			
1200		3	3	1										
1210	16	23	11	2										
Total	437	647	403	177	99	22	1	0	15	6	33	12	0	1

Et, au 31 décembre 2009, le nombre de logements pris en gestion par les (désormais 22) A.I.S. culmine à 2.448.

401. À ce jour, les dispositions légales en cette matière ont été incorporées dans le Code bruxellois du logement (en ses articles 88 à 94), la réglementation d'application étant quant à elle actuellement contenue dans l'arrêté du 28 février 2008 du Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale organisant les agences immobilières sociales⁷⁷⁸. Il convient d'être attentif aux annexes de cet arrêté qui contiennent les différentes conventions-types (contrat de bail, de gestion, de sous-location, d'occupation précaire), lesquelles, plus que de simples exemples, sont d'application obligatoire⁷⁷⁹.

402. De façon générale, l'objectif premier des A.I.S. est la « socialisation » du marché privé de la location. Pour ce faire, celles-ci interviennent en quelque sorte comme intermédiaires entre des propriétaires (plus largement, titulaires de droits réels) et des locataires à faible revenus.

⁷⁷⁸ M.B., 28 mars 2008.

⁷⁷⁹ Art. 4 de l'arrêté : « § 1^{er}. Le contrat de location conclu entre le titulaire du droit réel et l'agence immobilière sociale **doit être conforme** au contrat de location repris à l'annexe I du présent arrêté.

La convention de mandat de gestion de logement ou d'immeuble conclue entre le titulaire de droit réel et l'agence immobilière sociale **doit être conforme** au contrat repris à l'annexe II du présent arrêté.

Le contrat de bail et la convention d'occupation d'un logement de transit unissant l'agence immobilière sociale à son locataire, ou celui-ci au titulaire des droits réels dans les cas d'un logement confié à l'agence immobilière sociale dans le cadre d'un mandat de gestion conforme à l'annexe II, **reprennent respectivement les dispositions prévues** dans les conventions reprises en annexe III, IV et V de l'arrêté.

§ 2. Toute disposition complémentaire contraire aux dispositions de ces conventions types exclut le logement concerné du champ d'application du présent arrêté ».

- D'un côté, elles prennent en location ou en gestion⁷⁸⁰, un bien situé en Région de Bruxelles-Capitale⁷⁸¹ pour un loyer inférieur à l'état du marché⁷⁸² (il existe une grille de tarifs) et pour une durée prédéterminée⁷⁸³, cette 'perte' pour le propriétaire étant justifiée, compensée, par la circonstance qu'il se voit décharger des risques et charges qu'une location implique d'ordinaire : recherche de locataires, risques d'impayés, dégâts locatifs éventuels.
- De l'autre côté, elles sont amenées à (sous-) louer ce même bien à un public précarisé, à savoir, en principe, les ménages dont les revenus ne dépassent pas les revenus d'admission au logement social⁷⁸⁴. Une autre condition est que aucun des membres du ménage locataire ne peut, en principe, être propriétaire⁷⁸⁵ d'un immeuble affecté au logement ou à un usage professionnel⁷⁸⁶. L'A.I.S. peut toutefois déroger à cette condition sur base d'une décision motivée, pour des cas individuels et dans « des circonstances particulières », non autrement définies.

403. Le montant du loyer à payer par le (ménage) locataire à l'A.I.S. devra être égal au montant versé par cette dernière au propriétaire, *majoré* de l'amortissement des travaux financés par l'A.I.S et le cas échéant de la participation du ménage aux frais de gestion de l'A.I.S⁷⁸⁷, *puis diminué* de l'intervention régionale et/ou communale, octroyée le cas échéant, dans le déficit

⁷⁸⁰ Techniquement, des opérations d'emphytéose ou de superficie sont par ailleurs possibles, l'A.I.S. pouvant même acquérir à titre gratuit (dons, legs) ou onéreux (achat) des immeubles destinés aux logements (art. 88, §2, du Code bruxellois du logement).

⁷⁸¹ Art. 88, §2, du Code bruxellois du logement.

⁷⁸² Art. 90, §3, du Code bruxellois du logement : « Dans la négociation du loyer avec le titulaire de droits réels, l'agence immobilière sociale veille à obtenir en tous cas un loyer inférieur aux loyers pratiqués sur le marché privé pour des biens de degré d'équipements et de localisation comparables, tenant compte des garanties qu'elle offre au titulaire de droits réels ».

⁷⁸³ L'immeuble concerné doit être mis à la disposition de l'A.I.S. pendant trois ans minimum, en cas de gestion ou de location uniquement, cette durée minimale étant portée à neuf ans en cas de nécessité de travaux de rénovation « importants » (art. 89, §1^{er}, du Code bruxellois du logement).

⁷⁸⁴ Par exception, elles peuvent néanmoins attribuer un tiers du parc de logements qu'elles gèrent à des ménages dont les revenus sont supérieurs de 50 % maximum aux revenus d'admission au logement social (art. 93, §1^{er}, 1^o du Code bruxellois du logement). Et il peut encore être dérogé à ces conditions, moyennant accord de l'organe de gestion de l'A.I.S., dans les cas de surendettement (art. 94, §2, du Code bruxellois du logement).

⁷⁸⁵ Plus largement, ni propriétaire, ni emphytéote, ni usufruitier, prévoit le texte.

⁷⁸⁶ Si une personne acquiert cette qualité en cours de location, et si aucune dérogation n'est octroyée, il devra être mis fin au bail moyennant préavis de six mois (art. 93, §1^{er}, 2^o du Code bruxellois du logement).

⁷⁸⁷ «Selon mes modalités fixées par le Gouvernement pour les logements attribués à des ménages disposant de revenus supérieurs de 50 % aux revenus d'admission du logement social ».

locatif constitué par la différence entre le loyer dû au bailleur et le montant que le ménage peut consacrer à se loger.⁷⁸⁸

404. Outre les aspects *techniques* (de prise en gestion des bâtiments) et *juridiques* (d'intermédiation entre le locataire et le bailleur) du rôle joué par les A.I.S., ces dernières sont aussi appelées à intervenir dans un processus d'*accompagnement social* « spécifiquement en rapport avec la location du logement, si possible en partenariat avec un C.P.A.S. ou une association oeuvrant à l'insertion par le logement »⁷⁸⁹. La possibilité pour le Gouvernement d'octroyer des subsides à ce titre a été légalement prévue⁷⁹⁰.

SECTION II. LE RÉGIME LOCATIF PROPRE AUX LOGEMENTS DE TRANSIT DES A.I.S.

405. Dans la suite logique de la reconnaissance de cette mission, les A.I.S. ont été habilitées à gérer des *logements de transit*, ceux-ci étant définis comme des logements « destiné(s) à un public spécifique *auquel un accompagnement social est assuré* et dont la durée d'occupation ne peut être supérieure à dix-huit mois »⁷⁹¹. Ainsi, comme il nous le fut exposé par la présidente de la fédération des A.I.S., quoique le terme employé de « transit » eut pu laisser croire, *il ne faut pas confondre ceux-ci avec les logements d'urgence*, gérés par les C.P.A.S., susceptibles d'accueillir pour un court laps de temps un ménage venant d'être expulsé. Il s'agit dans le cas des logements de transit plutôt de personnes, la plupart du temps des isolés, qui, à côté de difficultés en termes de logement, vivent une crise psycho-sociale nécessitant un accompagnement et leur propre collaboration en vue de leur réinsertion⁷⁹².

406. Ainsi, dans son rapport d'activités 2008, l'A.I.S. IRIS définit (dans le droit fil de la réglementation⁷⁹³) le logement de transit selon deux critères :

⁷⁸⁸ Art. 90, §1, et 91, §2, du Code bruxellois du logement.

⁷⁸⁹ Art. 88, §4, du Code bruxellois du logement.

⁷⁹⁰ Art. 91, §2, du Code bruxellois du logement.

⁷⁹¹ Art. 93, § 3, 5° du Code bruxellois du logement.

⁷⁹² Comme pourrait l'être, par exemple, le jeune majeur en rupture avec son milieu familial.

⁷⁹³ Voy. *infra*.

- logement destiné à un public spécifique auquel un accompagnement social est assuré
- et dont la durée d'occupation ne peut être supérieure à 18 mois.

407. En 2008, IRIS a géré 17 logements qui répondaient aux deux critères précités (en comptant l'habitation communautaire comme étant 1 logement). Parmi ces 17 logements, IRIS en réserve 3 (2 studios et 1 appartement d'1ch) à un public de jeunes en difficulté qui bénéficient d'un accompagnement social individuel assuré par l'asbl CAW Mozaïek Woonbegeleiding. En 2008, IRIS et CAW Mozaïek Woonbegeleiding ont logé 4 hommes et 3 femmes.

IRIS en réserve 7 (7 studios) à des personnes qui sortent de la maison d'accueil des Petits Riens et qui bénéficient d'un accompagnement post-hébergement par l'asbl Un toit à Soi. En 2008, IRIS et l'asbl Un toit à soi ont logé 12 hommes.

En 2008, IRIS a signé un total de 32 contrats de transit avec des locataires »⁷⁹⁴.

408. Le Code du logement réserve un sort contractuel différent à ce type particulier de logements. En effet, si l'A.I.S. conclut d'ordinaire un bail-type avec ses locataires, c'est ici une *convention d'occupation précaire*-type que le Gouvernement a été appelé⁷⁹⁵ à élaborer, ce qu'il a fait en adoptant l'annexe 5 de l'arrêté du 28 février 2008, d'application obligatoire.

Il en ressort une série de spécificités, dont celle-ci : l'occupant est « tenu » d'accepter un accompagnement social, réalisé par un service social avec lequel il doit avoir signé une convention⁷⁹⁶. Le modèle-type de cette convention n'a pas été déterminé par la réglementation en manière telle que le flou reste total quant aux obligations qu'elle susceptible, ou pas, de contenir. Sans doute est-ce pour partie légitime en raison de la diversité tant des situations de précarité susceptibles de justifier un tel accompagnement que des structures sociales intervenant en partenariat des A.I.S.

409. À titre exemplatif, notons que le rapport d'activité précité de l'A.I.S. I.R.I.S. expose à cet égard que « bien que le contenu de l'accompagnement social varie d'un service

⁷⁹⁴ Agence Immobilière Sociale I.R.I.S., rapport d'activité 2008, p. 20.

⁷⁹⁵ Par l'art. 88 du Code bruxellois du logement.

⁷⁹⁶ Art. 1 de la convention-type.

social à l'autre en fonction des besoins de leurs publics cibles, les associations peuvent être amenées à procéder à :

- des visites régulières à domicile ;
- un soutien éducatif concernant les responsabilités qu'impliquent un contrat de location et les règles élémentaires d'hygiène ;
- un suivi de la situation financière du locataire, voire une guidance budgétaire ;
- dans les cas d'endettement, une collaboration avec IRIS afin de trouver des solutions telles que l'échelonnement, sachant que, pour IRIS, les arriérés de paiements ne peuvent pas dépasser un montant équivalent à deux mois de loyer.

Par ailleurs, en cas de problèmes avec l'un ou l'autre locataire, IRIS provoque une réunion avec le locataire et son assistante sociale afin de trouver des solutions »⁷⁹⁷.

410. S'il est bien indiqué que l'occupation n'a lieu qu'à « titre précaire » et que les dispositions de la loi sur le bail de résidence principale ne sont pas applicables⁷⁹⁸, la convention prévoit néanmoins l'indication d'une durée précise, ajoutant qu'une prorogation ne peut s'envisager que moyennant l'accord exprès de l'A.I.S., la durée globale ne pouvant « jamais » excéder dix-huit mois.

Il est par ailleurs stipulé que l'A.I.S. peut mettre fin « à tout moment » à la convention d'occupation moyennant un préavis de quinze jours (le locataire pouvant quant à lui en faire de même moyennant préavis de huit jours)⁷⁹⁹.

411. Légitime est le recours dans ce cas à un contrat de convention d'occupation précaire. En effet, la nécessaire rotation rapide des occupants et la spécificité du public accueilli dans les logements de « transit » n'apparaît guère compatible avec la rigidité des conditions de résiliation (plus généralement de durée) édictées par la loi sur le bail de résidence principale : songeons par exemple que les baux de courte durée ne peuvent en règle être résiliés avant leur

⁷⁹⁷ Agence Immobilière Sociale I.R.I.S., rapport d'activité 2008, p. 16.

⁷⁹⁸ Article 1 de la convention-type.

⁷⁹⁹ Article 2 de la convention-type.

terme tandis que les baux de neuf ans ne peuvent l'être que dans des conditions de fond et de forme strictes, impliquant parfois le paiement d'indemnités⁸⁰⁰.

412. Nous sommes par contre plus circonspects quant à l'opportunité de laisser aux A.I.S. la possibilité de résilier⁸⁰¹ sans motif le contrat à tout moment moyennant le délai de préavis particulièrement bref de *quinze jours*.

D'une part, ce délai nous semble particulièrement (trop) bref. D'autre part, il nous semblerait légitime que l'A.I.S. soit soumise à une obligation de *motivation*⁸⁰² quand elle entend agir dans de telles circonstances, quitte à ce que cette motivation soit tirée du défaut éventuel de collaboration de l'occupant par rapport aux engagements pris dans le cadre de la convention d'accompagnement⁸⁰³.

D'un autre côté, pour être complet, soulignons que la vocation même d'un logement de transit tient précisément dans ce flux résidentiel et la rotation élevée des occupants. Comme le fait remarquer fort à propos le Président de la section C.P.A.S. de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, « avoir des logements de transit c'est une chose mais faire en sorte qu'ils soient vraiment des logements de transit, avec des moyens d'évacuer ces gens vers des logement sociaux ou vers des logements « classiques » gérés par les A.I.S., me semble quelque chose de tout à fait fondamental »⁸⁰⁴. Dans un registre similaire, le Ministre de la Commission communautaire française en charge de l'Action sociale (Emir Kir) déclare pour sa part : « Je préfère aider les maisons d'accueil à diminuer la durée moyenne de séjour par un soutien accru à l'accompagnement social 'post-hébergement', ce qui permettrait de libérer des places pour les personnes qui en ont le plus besoin »⁸⁰⁵.

413. Pointons par ailleurs que la convention d'occupation-type (comme le bail-type d'ailleurs) prévoit que l'occupant devra tolérer les travaux de rénovations ou de réparations

⁸⁰⁰ Voy. *supra*.

⁸⁰¹ Soit, pour rappel, dissoudre le contrat sans se prévaloir d'une faute du cocontractant.

⁸⁰² Tant matérielle que formelle...

⁸⁰³ Une des spécificités essentielles des logements de transit par rapport aux autres logements gérés par les A.I.S. étant précisément l'existence de cette convention d'accompagnement qui vient s'ajouter à la relation classique occupant-bailleur.

⁸⁰⁴ M. COLSON, « Le point de vue des centres publics d'action sociale », *op. cit.*

⁸⁰⁵ Belga, 8 mars 2010.

dans l'immeuble quelle qu'en soit la durée et renoncer à toute indemnité pour nuisance dans son occupation⁸⁰⁶.

Ce faisant, elle déroge au droit civil du bail, tant de droit commun que de résidence principale, lequel prévoit que si, durant le bail, la chose louée a besoin de réparations *urgentes* et qui ne puissent être différées jusqu'à sa fin, le preneur doit les souffrir, quelque incommodité qu'elles lui causent, et quoiqu'il soit privé, pendant qu'elles se font, d'une partie de la chose louée. Mais, si ces réparations durent plus de quarante jours, le prix du bail sera diminué à proportion du temps et de la partie de la chose louée dont il aura été privé. Et si les réparations sont de telle nature qu'elles rendent inhabitable ce qui est nécessaire au logement du preneur et de sa famille, celui-ci pourra faire résilier le bail⁸⁰⁷.

414. Les logements de transit faisant, par nature, l'objet d'une occupation de relativement courte durée, il convient de se demander ce qui se passe *après*. Le rapport d'activité de l'A.I.S. I.R.I.S. nous apprend à cet égard que « IRIS favorise les contrats de courte durée, jusqu'à 3 ans maximum, en théorie. En effet, il arrive que les locataires ne soient pas en situation de quitter le logement d'IRIS et y restent alors plus longtemps. Pour IRIS, être en mesure de quitter le logement signifie ne plus avoir besoin du cadre « logement accompagné » d'IRIS. Soit le locataire est devenu autonome mais n'a pas les moyens financiers de se loger dans le marché privé : IRIS l'invite alors à introduire une demande de logement social dans une société immobilière de service public. Soit la situation globale, économique compris, du locataire s'améliore de manière à ce qu'il puisse louer sur le marché privé : IRIS lui demande alors de laisser son logement à quelqu'un d'autre, qui en a autant besoin que lui à son arrivée dans le logement...»⁸⁰⁸.

Il est par ailleurs indiqué, en lien avec ce qui vient d'être exposé, que « d'une part, IRIS n'est généralement pas propriétaire des logements qu'elle gère et peut donc perdre un logement. D'autre part, les loyers demandés par IRIS aux locataires sont forfaitaires et potentiellement supérieurs aux loyers pratiqués dans le logement social, qui sont calculés en fonction des revenus. Pour ces deux raisons, IRIS conseille vivement à ses locataires et candidats locataires de

⁸⁰⁶ Art. de la convention-type.

⁸⁰⁷ Art. 1724 du Code civil

⁸⁰⁸ Agence Immobilière Sociale I.R.I.S., rapport d'activité 2008, p. 20.

s'inscrire dans une ou plusieurs société(s) de logement social, et ce, le plus rapidement possible, étant donné le temps d'attente »⁸⁰⁹.

415. Pour clôturer ce point, relevons encore que, du côté wallon, lorsque des logements de transit mis sur le marché par une société de logement social, celle-ci « garantit au ménage, pendant la durée de l'hébergement, un accompagnement social, visant à son transfert vers un logement stable », enjoint l'arrêté du 1er février 1999, qui précise : « Cet accompagnement doit favoriser la recherche active d'un autre logement dans les délais compatibles avec la situation du ménage [...] »⁸¹⁰. Et, en ce qui concerne tout d'abord les agences immobilières sociales, chacune d'entre elles « assiste également le locataire expulsé dans ses démarches en vue de se reloger », prescrit l'arrêté du 23 septembre 2004⁸¹¹.

À travers cette double illustration, un élément paraît tout particulièrement digne de considération. Au-delà du relogement physique *sensu stricto*, ce que ces deux organismes (A.I.S. et S.L.S.P.) cherchent avant tout, c'est la *prise d'autonomie* des personnes en difficulté sociale. Il ne sert à rien en effet d'aider ponctuellement un ménage en précarité à trouver à se reloger si, quelques mois plus tard, il retombe dans les mêmes vicissitudes nécessitant le même support de la part des autorités. Le processus serait alors sans fin. Pour parvenir à briser le cycle, il convient avant tout d'initier avec l'intéressé un processus global de revalidation sociale qui, *in fine*, le sortira éventuellement de la précarité. Le soutien au relogement ne devrait constituer, en somme, que le volet strictement matériel de ce vaste chantier de requalification sociale et identitaire. Quoi qu'il en soit, l'agence immobilière sociale « garantit un accompagnement social régulier visant à la réinsertion sociale de ses locataires ». Et, plus généralement, elle « développe une pédagogie de l'habiter englobant la fréquence de paiement du loyer, l'utilisation adéquate du logement, notamment au niveau énergétique, le respect de l'environnement humain et physique »⁸¹². Pareillement, la société de logement social agissant en tant que gestionnaire d'un de logement de transit prodigue elle aussi un accompagnement qui, « si nécessaire », « favorise la prise de

⁸⁰⁹ *Ibidem*, p. 10.

⁸¹⁰ Art. 10, al. 1^{er} et 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1er février 1999 relatif à l'octroi par la Société wallonne du Logement d'une aide aux sociétés de logement de service public en vue de la création de logements de transit, *M.B.*, 13 mars 1999.

⁸¹¹ Art. 10, §1^{er}, al. 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2004 relatif aux organismes de logement à finalité sociale, *M.B.*, 10 novembre 2004.

⁸¹² Art. 10, §1^{er}, al. 1^{er} et 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2004.

décision, la responsabilisation des personnes, l'utilisation adéquate du logement et le respect du voisinage et de son environnement »⁸¹³.

SECTION III. L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

416. De manière générale, la thématique des logements de transit au sein des agences immobilières sociales pose la question plus large du caractère contraignant — ou non — d'un accompagnement social. Une personne accueillie dans une structure d'hébergement (qu'il s'agisse d'un logement de transit A.I.S., d'une maison d'accueil, ...) est-elle tenue d'accepter, au moment de signer le bail avec l'asbl gestionnaire, de s'engager dans les liens d'un accompagnement social ? Et le non respect de celui-ci peut-il occasionner la rupture du contrat ? À partir du moment où elle reçoit la mission de développer un accompagnement social avec les locataires, cette asbl pourrait être tentée en effet d'introduire dans le contrat une disposition l'autorisant à mettre un terme au bail à titre de sanction de l'inexécution des obligations relatives audit accompagnement social.

Cette interrogation, en réalité, est à partie double : peut-on, tout d'abord, imposer contractuellement au locataire le suivi d'un accompagnement social et, dans l'affirmative (et dans l'affirmative seulement), est-on autorisé à prévoir la résiliation automatique de la convention en cas de non respect de cette obligation ? Détaillons.

A. Peut-on imposer contractuellement au locataire le suivi d'un accompagnement social ?

417. La réponse à cette question dépend, en fait, de la nature de cette convention : bail de résidence principale ou convention d'hébergement précaire ?

418. En effet, on peut avoir à faire tout d'abord à un *bail de résidence principale*, qui est gouverné, pour l'essentiel, par la loi du 20 février 1991 (laquelle a introduit, dans le Code civil, un régime légal spécifique pour ce genre — majoritaire — de conventions locatives).

⁸¹³ Art. 10, al. 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1er février 1999.

Quels critères permettent d'établir avec certitude qu'un individu a bien installé sa résidence principale dans le logement visé ? Il s'agit avant tout de paramètres purement *factuels*, liés à la présence effective de l'intéressé dans les lieux durant la majeure partie de l'année. Partant, l'inscription dans les registres de la population ne constitue pas une preuve irréfutable (encore qu'elle représente un commencement de preuve appréciable), de la même manière qu'on peut très bien être considéré comme ayant établi sa résidence principale dans un endroit sans pour autant s'être domicilié à la commune. Tout est donc, on l'aura compris, une question de fait.

419. On peut également être confronté à un *contrat d'hébergement précaire* qui, s'il n'est pas concerné par la loi du 20 février 1991, n'en reste pas moins régi par le droit commun du bail (art. 1714 à 1762*bis* du Code civil). Ce régime légal, incontestablement, est moins protecteur des intérêts du locataire que l'est la législation sur les baux de résidence principale. Le recours à ce type de convention n'en est pas moins parfaitement autorisé, pourvu cependant que des éléments *objectifs* le justifient : courts séjours, public-cible fragilisé à l'égard duquel une période d'essai est indiquée (une sorte de temps d'épreuve), etc. Le logement régi par un contrat d'hébergement précaire, de manière générale, n'est donc pas voué à constituer un lieu d'ancrage durable pour l'intéressé. Et l'existence de ces éléments objectifs peut, en tout état de cause, être soumise au contrôle et à l'appréciation du juge, lequel est entièrement libre de décider, au vu de la situation réelle de fait, de « requalifier » le contrat. Le recours au droit commun du bail ne saurait offrir au bailleur malveillant l'occasion de s'affranchir de la rigueur de la législation relative aux baux de résidence principale. Il faut débusquer les ruses et artifices permettant de contourner l'application de la loi du 20 février 1991.

420. Quoi qu'il en soit, l'identification de la nature du contrat est cardinale pour la question qui nous occupe (à savoir, la possibilité d'imposer contractuellement au locataire le suivi d'un accompagnement social). Sur quoi, en définitive, porte l'objet principal du contrat passé avec l'asbl gestionnaire d'un lieu d'hébergement ?

Porte-t-il, en ordre principal, sur la mise à disposition d'un logement, assortie de services complémentaires (destinés à renforcer le maintien du locataire dans les lieux), et c'est la loi du 20 février 1991 qui trouvera à s'appliquer (pour autant naturellement que le locataire y séjourne

la majeure partie de l'année, comme vu plus haut).

Porte-t-il, en revanche, sur la fourniture d'une série d'aides d'ordre psychosocial, comprenant notamment un logement, et le droit commun pourra alors être invoqué, à l'exclusion de la législation sur le bail de résidence principale. L'entrée — et le maintien — dans les lieux sont soumis à des conditions spécifiques, tenant aussi bien au profil du locataire (en souffrance mentale par exemple) qu'au respect de certaines obligations directement associées à la fourniture de différents services d'accompagnement. À preuve ou à témoin, la convention-type d'application dans les logements de transit gérés par les agences immobilières sociales précise : « l'occupant est *tenu d'accepter* l'accompagnement social prévu à l'article 88, § 4 du Code du logement. Cet accompagnement social est réalisé par l'association par un service social avec lequel il a signé une convention »⁸¹⁴.

421. La frontière entre les deux types de situation est, sans contredit, passablement ténue mais, précisément, l'office du juge consiste à évaluer la nature réelle du contrat au regard des éléments de fait. Certes encore, dans les deux cas, les obligations contractuelles ordinaires d'un bail se doublent d'éléments spécifiques au travail social. Toutefois, cette singularité ne permet pas toujours de déduire du contrat que son objet premier consisterait moins, en fait, à héberger le locataire qu'à lui offrir une panoplie — intégrée — de soutiens dans un registre psychosocial et matériel. Pour les agences immobilières sociales, on a estimé par exemple que, hors le cas particulier des logements de transit à Bruxelles, l'objet premier du contrat consistait non pas à prodiguer un accompagnement social incluant, entre autres services, un logement, mais bien à mettre à la disposition d'un public non autrement défini que par des conditions de revenu une habitation soumise intégralement, dès lors, au régime de la loi du 20 février 1991.

422. Générales, ces règles doivent cependant s'effacer concernant les logements de transit mis en location par les agences immobilières sociales, dans la mesure où le Code bruxellois du logement instaure à leur profit un régime locatif propre et distinct. « Destinés », suivant la définition officielle donnée par le Code, « à un public spécifique auquel un accompagnement

⁸¹⁴ Art. 1^{er}, al. 2, de la convention d'occupation de logement de transit, souligné par nous.

social est assuré et dont la durée d'occupation ne peut être supérieure à dix-huit mois »⁸¹⁵, ces logements de transit gérés par les A.I.S. ne sont *pas* assujettis à la loi sur les baux de résidence principale (il n'est que de se référer à l'obligation d'occuper effectivement le logement par exemple⁸¹⁶, à la durée maximale — 18 mois — du contrat⁸¹⁷ ou encore aux délais — passablement réduits — de préavis⁸¹⁸). D'ailleurs, on ne parle pas de « bail » dans ce cadre-là, mais de « convention d'occupation ».

« La présente convention d'occupation de logement de transit n'est pas soumise aux dispositions du Titre III du Livre III du Code civil et n'est pas un contrat de bail soumis aux règles particulières aux baux relatifs à la résidence du preneur introduites dans le Code civil par la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer », confirme ladite convention⁸¹⁹.

423. La Région bruxelloise est-elle fondée, toutefois, à édicter un tel régime dérogatoire ? Absolument. Rappelons d'abord que les Régions sont, depuis 1980⁸²⁰ (et, pour Bruxelles, 1989⁸²¹), compétentes pour la matière du logement dans son ensemble.

Certes, la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et ses modifications ultérieures n'ont nulle part repris les règles de droit civil du bail parmi les matières transférées aux Régions, ce dont il est traditionnellement déduit que l'État fédéral garde la main pour légiférer en matière de bail et ceci, au titre de sa compétence « résiduelle » (ce qui signifie qu'il en va ainsi alors même que la loi spéciale ne l'a pas expressément indiqué)⁸²².

Néanmoins, l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 prévoit que « les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence ». Outre la condition de nécessité imposée par cet

⁸¹⁵ Art. 93, §3, 5°, du Code bruxellois du logement.

⁸¹⁶ Art. 1^{er}, al. 5, de la convention d'occupation de logement de transit telle qu'annexée (V) à l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 28 février 2008 organisant les agences immobilières sociales, *M.B.*, 28 mars 2008.

⁸¹⁷ Art. 2, al. 2, de la convention d'occupation de logement de transit.

⁸¹⁸ Art. 2, al. 3 et 4, de la convention d'occupation de logement de transit.

⁸¹⁹ Art. 1^{er}, al. 6, de la convention d'occupation de logement de transit.

⁸²⁰ Art. 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

⁸²¹ Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989. Ce dont on trouvera confirmation au besoin dans les considérants B.3.3. de l'arrêt n° 95/98 de la Cour Constitutionnelle du 16 septembre 1998 et B.10.2 de l'arrêt n° 69/2005 du 20 avril 2005 de la même Cour Constitutionnelle.

⁸²² Y. NINANE et C. EYBEN, *op. cit.*, p.91 et p.99.

article (les dispositions prises par les entités fédérées doivent être « nécessaires » à l'exercice des compétences de celles-ci), le procédé n'est admissible, ajoutent la Cour constitutionnelle⁸²³ et la section de législation du Conseil d'État⁸²⁴, que moyennant le respect de deux conditions supplémentaires :

- la matière qui revient au législateur fédéral doit se prêter à un règlement ou une application différenciée ;
- l'incidence sur la compétence sur laquelle il est empiété ne doit être que marginale.

En application de ces règles dites de compétence implicite, la Région de Bruxelles ne méconnaît nullement les règles répartitrices de compétence lorsqu'elle décide de promulguer, à propos des logements de transit, un régime dérogatoire distinct de celui du Code civil. C'est, du reste, la solution qui a été retenue (et unanimement acceptée) en matière de logement social⁸²⁵.

424. En la matière, on le voit, il convient d'avoir égard à la volonté des parties, libellée en termes exprès. En décider autrement reviendrait à faire peser sur l'institution même du logement de transit une menace proprement existentielle, dès lors que leur durée d'occupation ne saurait excéder six mois.

En tout état de cause, l'idée de « temps d'épreuve » limité ne cadre guère avec la réalité ou le mode de fonctionnement des agences immobilières sociales, d'abord parce que la durée du contrat d'hébergement précaire peut atteindre les 18 mois comme déjà dit et, ensuite, parce que

⁸²³ Voy. notamment Cour constitutionnelle, 30 juin 1988, n°66/88 et Cour constitutionnelle, 17 décembre 1997, n° 83/97.

⁸²⁴ Cf. entre autres l'avis de la section de législation du Conseil d'État rendu le 21 novembre 1994 à propos du décret de la Région wallonne concernant les normes de qualité des logements collectifs et des petits logements individuels, loués ou mis en location à titre de résidence principale, *Doc. Cons. Rég. w.*, sess. ord. 1994-1995, n°297, p. 3. Voy. également l'avis du Conseil d'État à propos de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale concernant les normes de qualité et de sécurité de logements meublés, avis du Conseil d'État, *Doc. Cons. Rég. Brux.-Cap.*, sess. ord. 1991-1992, n°A-174/1, p. 10.

⁸²⁵ Cour constitutionnelle, n°95/98, 16 septembre 1998 : « La Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour le logement [et] le législateur ordonnancier peut, lorsqu'il règle ces matières, intervenir aussi dans le domaine du droit commercial et du droit des sociétés ou dans celui de la législation organique des communes en invoquant l'application de l'article 10 lu en combinaison avec l'article 19, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il est alors requis à cet effet que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la Région, que ces matières se prêtent à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur ces matières ne soit que marginale » (considérant B.3.3). Voy. par ailleurs l'avis n° 22.449/9 du 21 juin 1993 de la section législation du Conseil d'État, portant sur un avant-projet d'ordonnance relative au réaménagement des sites d'activité économique inexploités ou abandonnés.

l'A.I.S. n'est pas tenue de fournir un logement « classique » au locataire d'un logement de transit arrivé au terme de son contrat en ayant adéquatement rempli ses obligations locatives.

B. Est-on autorisé à prévoir la résiliation automatique de la convention en cas de non respect de l'accompagnement social ?

425. Même dans le cadre — restreint — où il est permis d'imposer le suivi d'un accompagnement social au locataire, la validité d'une clause prévoyant la résiliation automatique de la convention en cas de non respect de cette obligation est plus que sujette à caution. C'est que le Code civil prend soin, en son article 1762*bis*, de récuser explicitement ce genre de clause (« La clause résolutoire expresse est réputée non écrite »). Sans doute parce que le logement (locatif ici) représente un bien fondamental dont la privation ne saurait se décider unilatéralement sans contrôle d'un magistrat, cet article veille expressément, en matière de bail, à tenir ces clauses pour non écrites, c'est-à-dire inopérantes. L'esprit de la loi du 30 mai 1931 qui a inséré la disposition au sein du Code civil est bien celui-là : empêcher qu'une partie puisse, à elle seule, décider de la résiliation du bail au vu d'une prétendue inexécution fautive, dont l'appréciation doit impérativement relever par conséquent de l'office d'un magistrat (le juge de paix en l'espèce)⁸²⁶. L'examen mené par celui-ci devra lui permettre le cas échéant d'identifier des causes susceptibles d'expliquer, en fait, le non respect du contrat (comme le propre manquement de la personne qui postule la résiliation du bail).

426. Pour pouvoir en évaluer la gravité, il importe donc de rapprocher la défaillance de l'un avec l'éventuel manquement de l'autre. Et, même sans manquement de la part du bailleur par exemple, le magistrat conserve un entier pouvoir d'appréciation sur le caractère décisif ou non de l'inexécution contractuelle imputable au preneur. Or, « il n'est pas sûr que le juge estimerait les obligations contenues dans les clauses sociales à ce point déterminantes qu'il sanctionnerait leur non respect par la résiliation du bail », expliquent Philippe Versailles *et al.*

⁸²⁶ « Ce pacte est dangereux aux mains du créancier qui entend pousser l'exercice de ses droits à toute rigueur », explique en ce sens le législateur de l'époque, qui juge par conséquent la clause particulièrement « inique dans les contrats dont l'exécution est destinée à se développer pendant un long terme, comme dans le bail à loyer » (*Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1928-1929, n° 64, p. 4).

« Dès lors que l'accompagnement social s'adresse à une population marginalisée, son efficacité apparaît d'emblée précarisée par les conditions fragiles de son exercice [...] C'est partant avec beaucoup de prudence que le juge appréciera les raisons de l'échec de cet accompagnement avant de le sanctionner par l'expulsion du locataire »⁸²⁷.

Dans la mesure supplémentaire où l'accompagnement social a précisément pour mission de parvenir à réintégrer le locataire dans la société, l'expulsion trop rapide du logement, décidée au premier manquement du preneur, aggraverait le problème (d'exclusion) de départ que l'accompagnement social était pourtant censé résorber.

427. Ceci étant dit, certains accompagnements sociaux manquent d'originalité, sinon d'ambition. Ils ne font, dans leur contenu, que dupliquer les obligations locatives mises classiquement à charge du preneur et, du reste, déjà prévues par la loi : payer le loyer avec régularité, utiliser le logement en bon père de famille, etc. Dans ce cas, c'est n'est pas tant le non respect de l'accompagnement social que le juge sanctionnera (en prononçant — le cas échéant — la résiliation du bail), que l'inexécution des obligations traditionnelles associées à toute convention locative et ce, en vertu même des principes généraux du droit des obligations (articles 1134 et 1184 du Code civil notamment).

⁸²⁷ Ph. VERSAILLES, D. MAILLARD et N. BERNARD, *Programme d'aide à la structuration des agences immobilières sociales en Région wallonne*, Namur, Facultés universitaires Notre-Dame de la paix, octobre 1996 (les auteurs s'expriment en fait sur l'accompagnement social prodigué par les agences immobilières sociales mais, *mutatis mutandis*, le raisonnement garde toute sa pertinence dans ce cadre-ci).

TROISIÈME PARTIE

LES AIDES INDIRECTES STRUCTURELLES

CHAPITRE Ier.

RENFORCER LA SOLVABILITÉ DES LOCATAIRES

(L'ALLOCATION-LOYER)

SECTION Ière. CONSTATS ET ENJEUX

428. Il vaut mieux prévenir que guérir, enseigne le dicton. Dans la matière des expulsions, l'adage trouve un terrain d'expression naturel, tant les dégâts causés par une éviction, même accompagnée d'un relogement, peuvent s'avérer irréversibles. Il convient, en d'autres termes, de stabiliser autant que faire se peut le locataire dans lieux loués, en le solvabilisant, grâce à une allocation-loyer par exemple. Avantageux pour le preneur, ce système l'est également pour la puissance publique dans la mesure où les fonds engagés pour pourvoir au relogement des évincés se révèlent nettement plus importants que les dépenses affectées au maintien du locataire dans le bien (dans un rapport de un contre quatre, dit-on traditionnellement). Plus que jamais, la meilleure solution de relogement est encore celle qui consiste... à prévenir l'expulsion. C'est dans ce cadre que l'allocation-loyer est appelé à jouer un rôle central.

Face à la hauteur des loyers⁸²⁸, on aurait pu croire que les pouvoirs publics, assumant en quelque sorte leur incapacité à peser réellement sur le marché immobilier, allaient pallier leur impuissance à réguler le coût de la location en « détendant » le secteur, par exemple par des chèques-loyers destinés, *a minima*, à mitiger l'impact des loyers élevés sur le budget des plus

⁸²⁸ M.-L. DE KEERSMAECKER, *Observatoire des loyers 2008*, Bruxelles, Observatoire régional de l'habitat, 2009.

démunis. Du reste, cette mesure est déjà d'application dans les pays limitrophes (France⁸²⁹, Pays-Bas⁸³⁰, Allemagne, Angleterre⁸³¹). Dans un double contexte de dérégulation totale du loyer dans le parc privé et d'exiguïté du patrimoine public, ce complément financier mensuel payé par la puissance publique au locataire en difficulté pouvait exciper d'une certaine logique. À défaut de résorption structurelle des causes de la crise du logement, une aide ponctuelle de ce type se serait indiquée. Certes, l'on n'aurait touché ainsi qu'au symptôme du problème, refoulé un temps seulement, mais une précieuse solution d'urgence n'en aurait pas moins été aménagée dans l'attente d'une extension significative du parc public.

429. Loin d'être une chimère ou une pure illusion, l'allocation-loyer (qui suscite aujourd'hui une large adhésion dans les rangs associatifs aussi bien que politiques) constitue une solution de pur bon sens dans la mesure où, face à la saturation du parc public et à la hauteur des loyers dans le secteur privé, il n'y a d'autre choix que d'assurer une certaine solvabilité aux ménages qui patientent pour un logement social et qui, dans l'intervalle, stationnent dans un parc privé extrêmement onéreux alors qu'ils n'ont que des revenus modestes. En attendant l'amélioration de l'offre publique, cette solution (éventuellement transitoire) est susceptible d'atténuer le sacrifice financier produit par d'aucuns pour se loger. De toute façon, pour solvabiliser le locataire, deux solutions seulement existent : soit on limite ses dépenses en instaurant une régulation des loyers (ce qui ne paraît pas réalisable à court terme), soit on augmente alors son pouvoir d'achat via un complément financier mensuel : l'allocation-loyer⁸³².

430. En tout cas, l'allocation-loyer semble d'autant plus impérieuse qu'on note une précarisation accrue du public en attente d'un logement social (en Wallonie par exemple, mais à Bruxelles également), puisque le revenu des candidats est encore plus faible (897 euros

⁸²⁹ Cf. A. LAFERRÈRE, « Les aides personnelles au logement : réflexion économique à partir de l'expérience française », *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de N. Bernard et Ch. Mertens, Namur, Publications de la Région wallonne, collection Études et documents, n°4, 2005, p. 140 et s.

⁸³⁰ Cf. M. ELSINGA, « Politique de la location et subside locatif aux Pays-Bas », *La crise du logement à Bruxelles. Problème d'accès et/ou de pénurie ?*, sous la direction de N. Bernard et W. Van Mieghem, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 91 et s.

⁸³¹ Pour ces deux derniers pays, voy. le dossier « L'allocation-loyer » de la revue *Art. 23* éditée par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, n°11, avril-mai-juin 2003, p. 15 et s.

⁸³² Cf. sur le thème N. BERNARD, « L'allocation-loyer (couplée à un conventionnement des loyers) : non pas la panacée, mais un remède directement opérationnel pour atténuer la crise du logement », *Échos log.*, 2006, n°3, p. 9 et s.

mensuels) que celui dont bénéficient les personnes *déjà* installées dans le parc social⁸³³. Les nouvelles majorités régionales, en tout cas, en semblent bien conscientes, c'est déjà ça⁸³⁴.

SECTION II. MESURES EXISTANTES

A. ADIL-ADEL

431. Il existe en Wallonie une allocation de déménagement et de loyer (ADeL)⁸³⁵ et, à Bruxelles, une allocation de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer (ADIL)⁸³⁶. Ces allocations aident le preneur à faibles revenus ayant quitté un logement insalubre — ou inadapté à son âge ou à son handicap — pour un appartement adéquat, à combler la différence entre les deux loyers. Toutefois, elles ne remplissent qu'une utilité partielle dès lors que le nouveau logement doit obéir à des critères de salubrité suffisamment stricts⁸³⁷ pour que le loyer atteigne des niveaux élevés, ce qui risque d'exclure *de facto* de leur public cible les personnes à bas revenus. L'exiguïté des moyens financiers de ces dernières rend difficile de pouvoir prétendre à ces logements en bon état de conformité, même avec le coup de pouce pécuniaire de la région⁸³⁸.

⁸³³ B. MONNIER (Inspecteur général *a.i.* de la Direction générale opérationnelle de l'Aménagement du territoire, du Logement, du Patrimoine et de l'Énergie du Service public de Wallonie), conférence, donnée à Spa le 24 avril 2008 dans le cadre de la journée d'étude des secrétaires de C.P.A.S. wallons.

⁸³⁴ « L'instauration d'une nouvelle allocation-loyer sera conditionnée à l'état des finances régionales et à la mise en place de grilles de référence de loyers qui seront fonction de fourchettes de valeurs objectives », expose l'accord de majorité bruxellois 2009-2014. « Elle sera envisagée en priorité pour les candidats en attente d'un logement social depuis plusieurs années » (*Un développement régional durable au service des Bruxellois, op. cit.*, p. 24). Pour sa part, le gouvernement wallon s'engage à « envisager la mise en place d'une allocation-loyer couvrant tout ou partie de la différence entre un loyer social et le loyer moyen objectif par les commissions paritaires pour les ménages à revenus précaires et modestes qui sont candidats à un logement social et qui sont locataires d'un logement pris en gestion ou conventionné » (*Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire, op. cit.*, p. 88).

⁸³⁵ Code wallon du logement, art. 14, §2, 2°, modifié par le décret du Parlement wallon du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du logement, *M.B.*, 25 août 2005.

⁸³⁶ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 instituant une allocation de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer, *M.B.*, 16 mars 2005.

⁸³⁷ Voy. l'arrêté ministériel du 30 juin 2005 déterminant les normes de qualité des logements pour l'application de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 instituant une allocation de déménagement installation et d'intervention dans le loyer, *M.B.*, 22 juillet 2005.

⁸³⁸ Cf. notamment W. VAN MIEGHEM, « La réforme de déménagement, d'installation et de loyer (ADIL) en Région bruxelloise », *Échos log.*, 2005, n°3 et 4, p. 73.

B. Chèque-loyer dans le cadre des agences immobilières sociales (Région wallonne)

432. En Région wallonne, une forme encore embryonnaire de « chèque-loyer » (octroyé dans le cadre d'une prise en gestion du bien par une agence immobilière sociale, ce qui devrait contrecarrer l'effet pervers de l'inflation locative⁸³⁹) a vu le jour au début de l'année 2008, dans la foulée directe des travaux du Conseil supérieur du logement. Le chèque varie entre 50 et 100 euros mensuels selon les zones⁸⁴⁰ et les revenus du ménage⁸⁴¹.

433. Ce projet-pilote est suivi avec attention par les observateurs même si, pour l'heure, il reste assez restreint : seul un nombre limité de logements (pour des raisons budgétaires), dans un nombre limité de communes, pourra en effet bénéficier de l'aide. Et il faudra impérativement que l'opération, si on la juge couronnée de succès, soit pérennisée sous cette législature-ci, avant de prendre (nettement) plus d'ampleur le cas échéant.

Force est cependant de constater que, pour des raisons diverses (pratiques notamment), le système n'a pas encore, au 15 mars 2010, connu le moindre début d'exécution, de sorte que ce mécanisme paraît bel et bien mort-né, enterré avant même d'avoir livré ses premiers cas d'application.

C. Allocation-loyer dans le parc public non social (Bruxelles)

434. La Région de Bruxelles-Capitale compte également un projet expérimental en matière d'allocation-loyer⁸⁴², mais celui-ci se révèle fort restrictif. Sont uniquement concernées en effet par la mesure bruxelloise les personnes logées dans le secteur public non social (uniquement les biens détenus par les régies communales, et pas ceux des C.P.A.S.). Dans la mesure cependant où

⁸³⁹ Vu que les agences immobilières sociales sont réglementairement tenues de négocier un loyer modéré avec le bailleur, lequel ne saurait, dès lors, relever le loyer du montant de l'allocation reçue, histoire d'empocher lui-même la prime.

⁸⁴⁰ Zones franches urbaines, zones de forte pression foncière ou encore zones de très forte pression foncière.

⁸⁴¹ Revenus modestes ou précaires.

⁸⁴² Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mars 2008 instituant une allocation loyer, *M.B.*, 29 avril 2008.

les difficultés les plus aiguës se situent non pas dans ce segment-là mais bien dans le parc *privé*, cette option, de fait, ne peut manquer d'étonner.

435. En tout état de cause, les communes bruxelloises ne font pas montre d'un allant immodéré pour appliquer la nouvelle mesure puisque seul un tiers d'entre elles (dont Bruxelles-Ville⁸⁴³) ont, pour l'heure, pris le règlement d'exécution idoine sans lequel le dispositif restera lettre morte. Et encore, la mesure communale bruxelloise, par exemple, n'est pas exempte de critiques.

D'une part, les instances bruxelloises par exemple ont attaché à l'obtention de l'allocation-loyer une condition supplémentaire (par rapport à l'arrêté du Gouvernement) puisque seuls les titulaires d'un bail conclu à partir de 2007 y sont éligibles.

Ensuite, les heureux bénéficiaires de l'allocation-loyer perdront en contrepartie la réduction de loyer pour familles nombreuses dont, le cas échéant, ils bénéficiaient auparavant. La commune, en quelque sorte, fait payer la Région le coût de sa mesure locale et, au final, la philosophie même d'une mesure comme l'allocation-loyer est bafouée puisque le pouvoir d'achat du locataire ne sort en rien renforcé.

436. Entre autres arguments, l'absence d'allocation-loyer un tant soit peu généralisée en Région bruxelloise interdit de laisser dire, sans autre forme de contextualisation, que « Bruxelles reste encore abordable financièrement en regard d'autres capitales européennes ».

D. Allocation-loyer en Flandre

437. Il existe en Flandre deux types d'allocations loyer.

438. Il y a, d'une part, celle qui est ouverte aux personnes disposant de bas revenus qui déménagent d'une habitation inadaptée vers une habitation adaptée. Plus précisément, l'intervention flamande dans le loyer est attribuée au locataire qui prend en location une habitation conforme :

⁸⁴³ Vote du conseil communal du 2 mars 2009.

- après qu'il ait quitté une habitation déclarée inhabitable ou suroccupée ;
- après qu'il ait quitté une habitation déclarée inadaptée qui présentait au moins 2 problèmes de catégorie III et 50 points de pénalités dans le rapport technique de l'enquêteur ;
- après qu'il ait quitté une maison trop petite dans laquelle il était inscrit depuis minimum 12 mois.
- après qu'il ait quitté un camping dans lequel il avait sa résidence principale depuis le 1^{er} janvier 2001 ;
- pour laquelle il a reçu une prime d'installation fédérale du C.P.A.S ;
- après qu'il ait quitté un bien immobilier qui ne sert pas principalement pour le logement (ex : hangar) et qu'il existe des risques de santé ou de sécurité constatés dans un pv de l'inspection flamande du logement.

Les locataires âgés et handicapés entrent en considération s'ils déménagent d'une habitation inadaptée vers une habitation adaptée.

Une inspection est faite sur place afin de s'assurer que la nouvelle habitation louée remplit les conditions requises en termes de qualité, de situation et quant au loyer demandé. Ces conditions ne sont néanmoins pas exigées quand la personne a reçu une prime d'installation du C.P.A.S.

Au jour d'aujourd'hui, 4.000 ménages environ bénéficieraient de cette aide.

439. D'autre part, il existe une allocation-loyer qui est ouverte aux personnes prenant en location un bien auprès du pendant flamand de nos agences immobilières sociales bruxelloises, les « sociaal verhuurkantoor ». Les conditions exposées ci-dessus quant au bien loué ne sont alors pas d'application.

Le loyer de la nouvelle habitation doit être inférieur à 520 euros, augmenté de 7 % par personne à charge, avec un maximum de quatre. Il ne peut pas s'agir d'une habitation sociale subsidiée.

Il n'est pas possible d'avoir eu dans les trois ans qui précèdent la demande une habitation en pleine propriété ou usufruit. Quelques exceptions sont néanmoins prévues.

L'allocation est en principe attribuée durant une durée maximale de 9 ans. Le montant, dépendant des revenus, étant dégressif. Par exception, pour les personnes âgées et handicapées, l'allocation n'est ni limitée dans le temps, ni dégressive.

La demande peut encore être introduite jusque 9 mois après le déménagement.

Les revenus imposables de la 3^e année qui précède la demande ne peuvent pas être supérieurs à 15.440, augmentés de 1.380 euros par personne à charge.

440. Au global, 9.000 ménages — soit 2 % du total des locataires privés — bénéficient actuellement d'une allocation-loyer en Flandre (quelle qu'en soit la forme), pour un budget annuel de 15,4 millions d'euros.

441. Au rang des mesures non encore concrétisées mais actuellement à un stade avancé de discussion, il faut épingler le projet consistant à octroyer une allocation-loyer aux ménages logés dans le parc privé mais, dans le même temps, patientant depuis cinq ans au minimum sur les listes d'attente du logement social. Le montant de cette aide dépendrait des revenus du bénéficiaire (lesquels sont forcément limités⁸⁴⁴ puisque l'intéressé doit, en amont, entrer dans les conditions d'admission du logement social pour pouvoir s'inscrire sur les registres), avec néanmoins des balises fixées à des niveaux inférieur (60 euros) et supérieur (200 euros). En tout état de cause, la durée de l'allocation-loyer ne peut excéder neuf ans (ce qui, vu la condition de départ — inscription sur les listes d'attente depuis cinq ans au moins — ne risque pas de survenir souvent...).

Suivant les premières projections, ce mécanisme toucherait pas moins de 7.000 ménages, ce qui, sur un plan budgétaire, explique probablement (au moins pour partie) les lenteurs dans la finalisation et la mise en application du dispositif.

⁸⁴⁴ 15.530 euros, majoriés de 1.390 euros par enfant à charge.

SECTION III. QUESTIONS TRANSVERSALES

442. Dispositif emblématique de la lutte pour la solvabilisation des locataires, l'allocation-loyer véhicule nombre d'appréhensions et d'interrogations, auxquelles il ne s'agit pas de se dérober.

A. « L'allocation-loyer fera-t-elle augmenter les loyers ? »

443. Contrairement aux prédictions de certains, ce système d'allocation-loyer ne contribuera pas forcément à faire grimper les loyers si l'on veille bien à mettre en place, parallèlement, un certain nombre de garde-fous en termes d'encadrement des loyers (qu'il convient de déployer simultanément à l'instauration éventuelle d'une allocation-loyer). Sur ce sujet précisément, les conseils supérieurs du logement, tant de Wallonie que de la Région bruxelloise, ont initié — et conclu — une réflexion de longue haleine, et ont remis des rapports particulièrement instructifs dont les pouvoirs publics — bruxellois — gagneraient à s'inspirer.

B. « L'allocation-loyer coûtera-t-elle cher aux autorités ? »

444. Sans doute, mais il faut mettre ce coût en regard de la charge financière assurément imposante que représente l'érection (et l'entretien) de logements sociaux. Circonstance accrue par le fait qu'existe souvent un différentiel non négligeable entre les loyers de base que les sociétés de logement social pourraient *a priori* demander, et le loyer réel (déterminé en appliquant au loyer de base un coefficient pour tenir compte des revenus du ménage) qu'elle peuvent finalement exiger. Du reste, aucune étude comparée n'a encore été réalisée sur le rapport coûts-bénéfices de chacun de ces systèmes.

Par ailleurs, l'allocation-loyer rendra superflu l'octroi d'un certain nombre d'allocations sociales qui, pour l'instant, remplissent *de facto* ce rôle-là (soulager les finances des locataires).

Dans la mesure, enfin, où c'est la hauteur du loyer qui, souvent, précarise les ménages, l'allocation-loyer est susceptible d'enrayer le basculement dans cette pauvreté qui coûte si cher aux autorités. Prévenir revient définitivement moins cher que guérir.

C. « L'allocation-loyer introduira-t-elle une culture de l'assistanat sur le long terme ? »

445. Nullement. Il suffit, pour éviter au locataire d'être dépendant d'une allocation-loyer tout au long de sa vie, de réserver cette mesure aux personnes inscrites sur les listes d'attente du logement social. De la sorte, l'allocation-loyer prendra nécessairement fin, au jour précisément de l'entrée dans le parc public (où le loyer est, là, réglementé, ce qui rend caduque la prolongation du bénéficiaire de l'allocation-loyer). Certes, les ADeL/ADIL sont également limitées dans le temps, mais l'arrêt est là, plus, abrupt⁸⁴⁵. Le fait, par ailleurs, de réserver l'allocation-loyer aux candidats inscrits sur les listes d'attente du logement social est porteur d'un lien symbolique fort : à défaut d'étoffer suffisamment le parc public, les pouvoirs publics doivent assumer et veiller à renforcer le « pouvoir d'achat locatif » des ménages qui n'ont d'autre choix, dans l'attente d'un logement social, que de stationner au sein d'un parc privé non régulé. La corrélation est d'autant plus éloquent que, vu l'exiguïté du patrimoine immobilier public, c'est le parc privé qui est, par la force des choses, le parc social de fait (en ce sens qu'il héberge la majorité des personnes précarisées⁸⁴⁶).

446. Il convient, en finale, d'éviter de verser dans la naïveté. Les expériences en cours à l'étranger en matière d'allocation-loyer enseignent aux autorités tentées en Belgique par une éventuelle transposition qu'il faut se montrer doublement vigilant. Le succès du dispositif, tout d'abord, ne sera assuré que si l'on parvient à déjouer les manœuvres d'anticipation des bailleurs que la perspective de l'introduction d'une telle mesure peut convaincre de rehausser leurs tarifs,

⁸⁴⁵ Après cinq ans par exemple, l'ADIL est diminuée de moitié et, après cinq nouvelles années, cette aide cesse complètement (arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 instituant une allocation de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer, *M.B.*, 16 mars 2005). Soulignons cependant qu'un titre de priorité pour l'accès au logement social est octroyé à la personne bénéficiant d'une allocation de loyer à l'intervention de la région dans le cadre de la législation en vigueur à cet égard et arrivant en fin de droit (art. 9, §3, 5°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société de Logement de la Région de Bruxelles-Capitale ou par les sociétés immobilières de service public)

⁸⁴⁶ La moitié des Bruxellois, par exemple, répond (du point de vue des revenus) aux conditions financières maximales d'accès au parc social et donc, en d'autres termes, est « suffisamment pauvre » pour pouvoir revendiquer un tel logement social.

en prévision. Ensuite, les fonds affectés une politique de l'allocation-loyer ne sauraient en aucune manière être distraits de l'enveloppe budgétaire dédiée à la construction de logements sociaux.

L'aide à la personne, oui, mais pas au détriment de l'aide — essentielle — à la pierre. Ici aussi, un effort de régulation est attendu de la part des pouvoirs publics, lesquels gagneraient à associer étroitement le lancement d'un système de chèques-loyers à l'instauration d'une régulation des loyers, voire à faire précéder celui-là par celle-ci, histoire de désamorcer l'effet d'anticipation.

*
* *
*

447. Il est, concernant l'allocation-loyer, une ultime remarque à formuler, qui fera avantageusement le lien avec le logement social. Dans ce secteur-là, on s'interroge en effet — en Wallonie surtout — sur l'opportunité du maintien (dans le parc public) des ménages qui, en cours de bail, ont dépassé le plafond des revenus admissibles ou qui, encore, occupent un logement devenu trop grand (suite au départ des enfants par exemple). Face à l'ampleur de la file d'attente (dans laquelle on trouve à la fois des familles nombreuses — qui feraient le meilleur usage des logements multi-chambres sous-occupés — et des ménages qui, eux, sont bien dans les conditions financières d'admission), la question mérite assurément se poser.

Mais s'il convient en effet de réserver le patrimoine public à ceux qui en ont le plus besoin, il importe tout autant d'amortir le contrecoup (financier notamment⁸⁴⁷) d'une réintégration dans le parc privé du ménage anciennement locataire social. Précisément, l'allocation-loyer est susceptible de remplir ce rôle; il n'y a qu'à octroyer la prime à tous ceux qui quittent le logement social (parce que ne répondant plus aux conditions d'admission) et qui affrontent un surcoût dans le patrimoine immobilier privé. De la sorte, les deux objectifs seraient remplis simultanément.

⁸⁴⁷ Puisque le loyer privé est deux fois plus cher environ que le loyer social.

CHAPITRE II.

ABAISSER LE SEUIL D'ACCÈS PÉCUNIAIRE AU

LOGEMENT (LA GARANTIE LOCATIVE)

448. Pour une personne expulsée ou plus généralement sans-abri, un obstacle au relogement peut notamment être la constitution d'une garantie locative, laquelle implique la mobilisation d'une somme d'argent équivalente à plusieurs mois de loyer. Aussi ce sujet mérite-t-il qu'on s'y attarde quelque peu dans le cadre du présent rapport.

SECTION Ière. LA LOI SUR LE BAIL DE RÉSIDENCE PRINCIPALE

A. Dispositif existant

449. La loi du 25 avril 2007⁸⁴⁸ a notamment modifié l'article 10 de la loi sur le bail de résidence principale, en instaurant un régime nouveau ayant trait à la garantie locative. Le but poursuivi était double : d'une part, amoindrir la charge financière que constituait auparavant l'obligation de fournir *en une fois*, en sus du premier loyer, une garantie locative de trois mois dès l'entrée en vigueur du bail ; d'autre part, éviter de stigmatiser les locataires précarisés aux yeux du bailleur par une intervention visible du C.P.A.S. dans leur relation dès l'entame du bail.⁸⁴⁹

450. Outre les sûretés prévues à l'article 1752 du Code civil⁸⁵⁰, trois formes de garantie alternatives ont dès lors été légalement prévues :

⁸⁴⁸ M.B., 18 mai 2007.

⁸⁴⁹ Chambre, SO 2006-2007, *Doc. parl.*, DOC 51-2873/001, p. 77.

⁸⁵⁰ L'art. 1752 du Code civil prévoit que : « Le locataire qui ne garnit pas la maison de meubles suffisants, peut être expulsé, à moins qu'il ne donne des sûretés capables de répondre du loyer ». Ainsi donc, le texte de la loi semble laisser la porte ouverte à la constitution de garanties autres que sous forme d'espèce (des bons du Trésor, une assurance-vie, par exemple), d'un montant alors non déterminé. Cette possibilité ne semble guère conforme à l'esprit des récentes modifications législatives... si ce n'est que force est de constater que cette disposition a été, de manière peu cohérente, maintenue. Voy. sur le sujet le point B. ci-dessous, « une liste exhaustive des sûretés ».

- Soit, un compte individualisé ouvert au nom du preneur auprès d'une institution financière, auquel cas la garantie locative ne peut excéder un montant équivalent à 2 mois de loyer. Quoique la loi ne l'impose pas, ce scénario impliquera généralement, de par la volonté du bailleur, que ce montant soit versé dès l'entrée en vigueur du bail.
- Soit une garantie bancaire, l'institution financière s'engageant alors dès l'entrée en vigueur du bail à verser au bailleur la garantie, en cas de défaillance contractuelle du preneur. Ce dernier ayant quant à lui l'obligation de reconstituer cette garantie par mensualités constantes pendant la durée du contrat, avec un maximum de trois ans. Le montant a dans ce cas de figure été fixé à trois mois de loyer.

L'institution financière devra être celle auprès de laquelle le preneur dispose, le cas échéant, du compte bancaire sur lequel sont versés ses revenus professionnels ou de remplacement. Si le preneur met fin au versement de ses revenus professionnels ou de remplacement dans l'institution en question, celle-ci est en droit de réclamer la reconstitution intégrale et immédiate de la garantie, sans préjudice de la possibilité de transférer celle-ci à une autre institution financière. Une institution financière ne peut pas refuser cette garantie pour des raisons liées à l'état de solvabilité du locataire.

Le preneur ne devra aucun intérêt débiteur à l'institution financière, qui lui accordera des intérêts créditeurs dès le jour de la constitution *totale* de la garantie. L'institution financière dispose des « privilèges de droit commun » (entendez, le patrimoine, gage commun des créanciers) vis-à-vis du preneur en cas de non-exécution de son obligation de constituer progressivement la garantie.

- Soit une garantie bancaire résultant d'un contrat-type entre un C.P.A.S. et une institution financière, c'est alors le C.P.A.S. qui effectue la demande auprès de l'institution financière qui l'accorde au profit du bailleur, le C.P.A.S. se portant quant à lui garant du remboursement par le preneur à l'institution financière.

451. Concernant les deux derniers cas de figure, le législateur a enjoint au Roi de déterminer un formulaire par lequel les institutions financières doivent attester, vis-à-vis des

bailleurs, que la garantie locative est octroyée, peu importe la manière dont cette garantie est constituée. Le but étant d'élaborer un formulaire neutre, évitant d'indiquer si le C.P.A.S. est intervenu, évacuant ainsi le risque d'une stigmatisation du locataire. Ce formulaire se trouve en annexe à l'arrêté royal du 4 mai 2007⁸⁵¹.

B. L'arrêt de la Cour constitutionnelle

452. Les nouvelles dispositions en matière de garantie locative n'ont pas manqué d'être querellées par le Syndicat national des propriétaires et copropriétaires devant la Cour constitutionnelle⁸⁵². En substance, les requérants voient une double discrimination dans le dispositif légal adopté. D'abord, en regard des autres types de garantie, celle qui est réglée comptant, limitée à deux mois de loyer ainsi qu'on l'a vu, préjudicie particulièrement les intérêts des bailleurs, ce montant étant jugé « totalement déraisonnable » et « disproportionné » par rapport aux risques (en termes d'arriérés de loyer et de dégâts locatifs) qu'entraîne pour le bailleur la mise à disposition à autrui de son bien.

La garantie constituée sous forme bancaire, ensuite, focalise le second grief des propriétaires. C'est que l'exclusion de la loi du 12 juillet 1991 relative au crédit à la consommation interdit aux institutions financières d'exercer une quelconque sélectivité des candidats-locataires. En plus de créer une différence de traitement avec les emprunts contractés toujours auprès des banques mais dans un but autre que le logement, cette mesure rend impossible pour le bailleur toute identification, en amont, des candidats insolvable.

453. À la première allégation de discrimination (montant insuffisant de la garantie locative plafonnée à deux mois), la Cour oppose une réponse (éminemment empirique) tirée de l'évolution — à la hausse — des loyers observée ces dernières années. Le renchérissement substantiel du coût de la location a pour effet de rendre indolore pour le bailleur le passage dans le même temps de la garantie locative de trois mois à deux mois de loyer⁸⁵³. Il s'agit en d'autres termes d'une opération neutre sur le plan pécuniaire, assertion mathématique fortement contestée

⁸⁵¹ Arrêté royal du 4 mai 2007 pris en exécution de l'art. 10, § 1^{er}, dernier al., du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil, *M.B.*, 21 mai 2007.

⁸⁵² C.C., 26 juin 2008, n°93/2008.

⁸⁵³ Considérant B.8.2.

par la suite par le Syndicat national des propriétaires et copropriétaires (qui y voit une « méconnaissance criante, et injurieuse pour les propriétaires, des réalités économiques et de terrain »⁸⁵⁴).

Quoi qu'il en soit du caractère inoffensif ou non pour le bailleur de la réduction de la garantie locative, la Cour tient à mettre en avant le droit constitutionnel au logement (issu de l'article 23 de notre charte fondamentale) qui, en tout état de cause, commande de limiter l'impact, sur le budget des ménages, de ce que certains appellent encore la caution. « Compte tenu du but supplémentaire consistant à garantir le droit à un logement décent et du constat [...] qu'une garantie locative de deux mois peut suffire pour indemniser le bailleur des dégâts locatifs éventuels, la mesure n'a pas non plus d'effets disproportionnés pour les bailleurs dont les preneurs ont choisi de constituer la garantie locative par un versement sur un compte individualisé »⁸⁵⁵.

Il convient toutefois de signaler que, contrairement à ce que laisse entendre la haute juridiction, la garantie locative ne couvre pas que les éventuels dégâts locatifs; bien plus, comme déjà dit, elle est censée couvrir les arriérés de loyer également et, de manière générale, l'inexécution *de toute obligation contractuelle* dans le chef du preneur⁸⁵⁶.

454. En ce qui concerne, par ailleurs, l'exclusion de l'application de la loi du 12 juillet 1991 sur le crédit à la consommation, la Cour constitutionnelle se montre d'une extrême limpidité. Certes, le bailleur n'est, de ce fait, plus à même d'identifier ceux des candidats locataires qui présentent des difficultés de solvabilité, mais ce préjudice « est sans commune mesure avec le but [...] poursuivi par le législateur », lequel tend en effet à « garantir le droit à un logement décent »⁸⁵⁷.

455. La Cour, enfin, a précisé que, vu le silence de la loi à cet égard, l'institution financière était fondée à imputer des frais d'octroi de cette garantie, *pour autant qu'ils soient proportionnés à la nature de l'opération*.

Il serait bon, à cet égard, que l'exécutif arrête une liste de frais admissibles, ainsi que leur

⁸⁵⁴ O. HAMAL, « Caution locative : le malaise est évident », *Le Cri*, n°327, octobre 2008, p. 1.

⁸⁵⁵ Considérant B.8.3.

⁸⁵⁶ Cf. J.P. Saint-Gilles, 4 septembre 2007, *J.J.P.*, 2008, p. 185.

⁸⁵⁷ Considérant B.10.

tarif maximal.

C. Application sur le terrain

456. Près de trois ans après l'entrée en vigueur du dispositif, qu'en est-il donc de ce nouveau mécanisme — passablement audacieux — de garantie bancaire censé lever les difficultés d'accès au logement ? En fait, ce système a immédiatement rencontré les oppositions les plus acérées de la part du secteur bancaire (qui, au passage, s'est plaint de ne pas avoir été suffisamment associé à son élaboration). Puisqu'elles ne peuvent donc pas refuser cette garantie pour des raisons liées à l'état de solvabilité du locataire, les institutions financières ont déployé de véritables stratégies d'évitement qui, au minimum, foulent au pied l'esprit de la loi du 25 avril 2007. Ainsi, elles réclament au locataire des frais d'ouverture de dossier prohibitifs (qui peuvent s'élever jusqu'à 250 euros). D'autres clauses léonines sont également imposées, comme l'engagement du locataire d'abandonner à la banque la quotité cessible de toute rémunération ou encore de lui donner en gage toutes les indemnités pouvant lui revenir du chef de son activité professionnelle, etc. Le but pour les banques est à chaque fois le même : dissuader le preneur de les solliciter. Le Syndicat national des propriétaires et copropriétaires lui-même a « dénoncé les contorsions de certaines [banques] pour éviter de se plier à la loi »⁸⁵⁸. Et, malgré une proposition de loi déposée pour empêcher ces agissements⁸⁵⁹, les abus continuent.

457. Conscient, on l'a dit, de marcher sur des œufs, le législateur a prévu l'évaluation du dispositif de garantie bancaire un an après son entrée en vigueur, soit le 18 mai 2008 très exactement. On y est depuis longtemps ! Or, ce n'est que récemment (fin 2009) qu'un groupe de travail mené par le pouvoir fédéral — mais réunissant les entités fédérées également — s'est mis à instruire cette question.

La réponse (ou la non-réponse) donnée par ce groupe de travail aux problèmes d'application rencontrés par la garantie locative sur le terrain permettra d'infirmier (ou de conforter) l'hypothèse en cours d'un « gel » du développement du droit du bail, tant que celui-ci est géré à l'échelon fédéral à tout le moins. Car, pour rappel, la matière du bail à loyer est guettée

⁸⁵⁸ Voy. le communiqué de presse « Les banques jouent une mauvaise pièce ! » du 28 novembre 2007.

⁸⁵⁹ Chambre, 9 octobre 2007, n°52-177/001.

par une dé-fédéralisation prochaine (une proposition de loi spéciale a déjà été déposée en ce sens en tout cas⁸⁶⁰, et l'accord politique est noué depuis longtemps).

458. Le Service de lutte contre la pauvreté⁸⁶¹ rapporte qu'une enquête a été réalisée par certaines associations de défense des personnes en situation de pauvreté, auprès de personnes ayant fait appel à leurs services ou à l'aide de services sociaux. Il en est ressorti notamment que :

- La formule de la garantie bancaire pose problème et son usage est fort peu répandu en pratique, en raison des réticences des institutions financières (manque d'information, conditions d'octroi trop strictes...) et/ou de frais exigés trop élevés.
- Sur l'aspect stigmatisant, le formulaire censé être « neutre » quant à l'intervention ou non du C.P.A.S. serait fort peu employé. Par ailleurs, un pourcentage relativement élevé des propriétaires (40 %) demanderait des informations complémentaires relatives aux capacités financières du candidat-locataire.
- Enfin, pour plus de la moitié des cas concerné (52,5 %), la constitution de la garantie locative se serait faite en-dehors des sentiers battus, dont notamment : espèces remises de la main à la main (23 %), produit d'assurance-vie (via KORFINA) (9 %), lettres de garanties du C.P.A.S sans faire usage du formulaire neutre (4 %). Les cas résiduels (16,5 %) ont trait à d'autres types de situations, comme l'absence de garantie, ou alors une garantie sur un compte bloqué mais supérieure au plafond légal, ...

⁸⁶⁰ Cf. Proposition de loi spéciale portant des réformes institutionnelles déposée le 5 mars 2008 au Sénat, *Doc. parl.*, Sén., n°4-602/1.

⁸⁶¹ Service de lutte contre la pauvreté, rapport annuel 2008-2009, p. 29 et suivantes, disponible sur le site internet : www.luttepauvrete.be/

D. Éléments de prospective

§1. Un fonds (fédéral) de garanties locatives ?

459. Lors de l'adoption de la loi du 25 avril 2007, les acteurs de terrain, relayés par certains députés, avaient donc plaidé, pour un « Fonds fédéral des garanties locatives ». Le législateur n'y est pas resté insensible puisqu'il a indiqué *expressis verbis* dans la loi que, « après une évaluation faite un an après l'entrée en vigueur de ce système, le Roi, par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, pourrait le cas échéant organiser une garantie publique pour couvrir les garanties octroyées par les institutions financières à certaines catégories de locataires qu'Il définit, selon les modalités de financement qu'Il définit »⁸⁶². Le but était manifestement de laisser la porte ouverte à l'établissement d'un système offrant certaines garanties aux institutions financières qui, sans cela, se retrouvent confrontées à un risque d'y être définitivement de leur poche, si le locataire s'avère insolvable⁸⁶³.

460. Face à la mauvaise volonté des banques, n'est-ce pas en effet le moment indiqué pour changer d'orientation en matière de garantie locative et permettre à la puissance publique de remédier à l'incurie avérée du secteur privé ? Poser la question, c'est déjà y répondre.

En tout cas, dans un mécanisme intéressant de solidarité mutualiste, ce Fonds rassemblerait *l'ensemble* des garanties versées par les locataires, cette très importante masse monétaire⁸⁶⁴ générant par elle-même des intérêts permettant au Fonds de faire sans peine l'avance au bailleur (3 mois de loyer dans tous les cas).

461. Plusieurs propositions ont, déjà, été déposées, préconisant notamment la constitution d'un fonds fédéral de garantie.⁸⁶⁵

⁸⁶² Art. 10, §1^{er}, al. 4.

⁸⁶³ Chambre, SO 2006-2007, *Doc. Parl.*, DOC 51-2873/020, p. 14.

⁸⁶⁴ Signalons à cet égard qu'environ un milliard d'euros repose actuellement dans les banques à titre de garantie locative.

⁸⁶⁵ Notamment, proposition de loi 151/001, déposée le 14 septembre 2007 par C. Brotcorne et C. Nyssens ; proposition de loi 4-369/1, déposée le 7 novembre 2007 par M. Elsen et consort ; proposition de loi 161/001, déposée le 1^{er} octobre 2007, par M. Hamal et M. M-C Maerghem. Si cette dernière proposition a pour objet premier de prôner

462. Notons que le service de lutte contre la pauvreté a relayé une telle proposition, de façon détaillée, en exposant les lignes de force suivantes : « Un fonds central reste, pour bon nombre d'acteurs, le meilleur moyen de régler le problème de la garantie. Dans ses rapports bisannuels précédents, le Service a déjà mis en évidence la pertinence d'un tel fonds, comme piste pour aider les locataires à constituer leur garantie et afin de ne plus permettre de faire une distinction en fonction de l'origine de la garantie. Des associations, des instituts de recherche et des parlementaires se sont également déjà penché sur la création d'un tel fonds.

Le groupe de travail a établi, sur la base d'une première discussion, les principes suivants :

- le fonds est accessible à tous et obligatoire, au cas où une garantie est constituée ;
- aucune stigmatisation ne peut être faite à l'égard des locataires sur base de leur revenu ou de leur statut ;
- seules des garanties en argent peuvent être constituées ;
- la garantie peut être rapidement placée et libérée ;
- pour les personnes qui ne sont pas en mesure de payer la garantie dans son intégralité, un plan d'apurement est établi, adapté au revenu ;
- si quelqu'un doit recourir à une mesure d'apurement, ceci doit être réglé entre le fonds et le locataire (et donc pas avec le bailleur) ;
- la couverture de la garantie doit être claire ;
- la garantie locative couvre l'ensemble des obligations du locataire (dégâts locatifs, retards de loyers...), sans pour autant dépasser l'ensemble des obligations légales ;
- on prévoit une sanction adaptée, lorsque la garantie n'est pas versée au fonds de garantie ; celle-ci pourrait être que le locataire est en droit de considérer le montant de la garantie locative comme un loyer et de constituer avec le montant du loyer des mois suivants une nouvelle garantie dans le cadre du fonds ;

le retour au moins temporaire à la situation d'avant 2007, elle indique aussi, par ailleurs, que la constitution d'un fonds fédéral de garantie est une question qui mérite d'être examinée.

- personne ne peut être exclu du fonds, même en cas de difficultés de paiement d'une garantie locative précédente ;
- le fonds est géré par une institution suffisamment disponible et accessible »⁸⁶⁶.

463. Pour notre part, vu la réticence des banques (guère étonnante à nos yeux, eu égard au risque de l'insolvabilité que la loi fait peser sur elles) à collaborer dans le système institué, il nous semble aussi justifié de réfléchir à l'instauration de ce type de fonds à gérer par une institution financière unique.

C'est qu'il ne faut pas perdre de vue que la première formule de constitution de la garantie, à savoir le placement sur un compte individualisé pendant toute la durée du bail, implique que, à l'échelle nationale, plusieurs centaines de millions (si pas milliards) d'euros sont constamment, par l'effet de la loi⁸⁶⁷, en dépôt, ce qui ne manque pas de générer des bénéfices pour les institutions financières par l'effet de leur activité bancaire traditionnelle (les sommes déposées étant prêtées, les taux d'intérêt des dépôts étant inférieurs aux taux des prêts...).

Cela permettrait d'affecter une partie⁸⁶⁸ des marges bénéficiaires ainsi dégagées à la prise en charge du risque d'insolvabilité que génère le système d'avance institué par la formule nouvelle de la garantie bancaire.

464. En tout état de cause, si l'on veut réellement désamorcer la charge de stigmatisation (vis-à-vis des bailleurs) qui pèse sur les locataires « assistés » par la puissance publique, il conviendrait d'imposer le recours aux fonds à *l'ensemble* des preneurs, qu'ils soient en demande ou non. Nécessiteux ou pas, les locataires « passeraient » tous par le fonds, de sorte que le bailleur ne pourrait plus faire la différence entre les uns et les autres. A défaut, l'étiquette « usager du C.P.A.S. » (infamante et synonyme d'insolvabilité pour certains) serait vite remplacée par l'étiquette « locataire aidé par le fonds public de garanties locatives », ce qui risque de produire un effet identique.

⁸⁶⁶ Service de lutte contre la pauvreté, rapport annuel 2008-2009, p. 38, disponible sur le site internet : www.luttepauvrete.be/

⁸⁶⁷ Qui impose le dépôt sur un compte bancaire.

⁸⁶⁸ On ne pourrait pas affecter toute la marge, sous peine de décourager toutes les institutions financières de se porter candidates.

465. Nous sommes par contre plus circonspects quant à cet aspect de la proposition qui voudrait que le fonds devrait rester ouvert même à ceux qui n'ont pas reconstitué la garantie locative précédente, *sans autre précision* : c'est que la garantie est en principe restituable en fin de bail, sauf dégâts locatifs ou impayés. Il faudrait éviter d'encourager les comportements consistant à volontairement ne pas participer à la constitution de la garantie, puis ne pas assumer ses obligations de locataire, être expulsé et repartir pour un tour. Tout autre est, naturellement, la question du *litige* où, en raison d'un différend porté en justice (entre bailleur et preneur), la garantie n'a pas encore pu être libérée.

Bref, il nous semble indispensable d'instituer un minimum de limites, sous peine d'entraîner un effet de déresponsabilisation et de faire peser la charge de l'éventuel locataire de mauvaise foi sur la collectivité.

466. Enfin, un tel mécanisme⁸⁶⁹ ne nous semble auto-suffisant financièrement (sans un financement externe public) que pour autant que les locataires reconstituant au plus tôt l'intégralité de la garantie en tirent un avantage par rapport à ceux qui la reconstituent plus tard : à défaut, il est à prévoir que la toute grande majorité privilégie la seconde formule. Sans doute la solution retenue actuellement dans le cadre de la garantie bancaire, consistant à octroyer des intérêts créditeurs qu'à partir du moment où la garantie est intégralement constituée est-elle la bonne piste...

§2. Une liste exhaustive des sûretés ?

467. Comme mis en évidence précédemment et dénoncé d'ailleurs par le Service de lutte contre la pauvreté, le législateur a manqué de cohérence en prévoyant dans l'article 10, § 1^{er}, nouveau de la loi sur le bail de résidence principale que « si, **indépendamment des sûretés prévues à l'article 1752 du Code civil**, le preneur donne pour assurer le respect de ses obligations, une des formes de garanties prévues à l'alinéa suivant, celle-ci ne peut excéder un montant équivalent à 2 ou 3 mois de loyer, selon la forme de la garantie locative [...] ».

⁸⁶⁹ Qui implique une forme de solidarité entre locataires et une mutualisation des risques.

C'est que l'article 1752 du Code civil stipule quant à lui que « le locataire qui ne garnit pas la maison de meubles suffisants, peut être expulsé, **à moins qu'il ne donne des sûretés capables de répondre du loyer**», les sûretés en question étant non autrement définies — spécialement quant à leur montant — dans cet article.

468. Ainsi, donc, le législateur semble avoir drastiquement cadenassé le montant de la garantie susceptible d'être demandée sous la forme déterminée dans l'article 10 de la loi sur le bail de résidence principale *tout en* laissant la porte ouverte à d'autres formes de sûretés d'un montant non déterminé.

Ce qui devait donc arriver arriva, à savoir le succès croissant d'autres formes de garanties (bon du trésor, formules particulières d'assurance-vie⁸⁷⁰...) mobilisant des montants supérieurs aux plafonds fixés par l'article 8 précité : quand ce qui ne peut plus entrer par la porte s'imisce par la fenêtre...

469. Il nous semblerait dès lors légitime de mener la réflexion quant à la limitation des montants susceptibles d'être demandés à titre de garantie (outre les meubles meublants), quelle que soit la forme de la sûreté réelle ou personnelle (en ce compris le cautionnement, donc) retenue et, corollaire obligé, de déterminer la sanction applicable (suffisamment dissuasive...) en cas d'irrespect de ce prescrit⁸⁷¹.

Et, si le législateur décidait — de manière plus radicale — de supprimer totalement ces garanties alternatives pour s'en tenir strictement à celles qui sont énumérés nommément par la loi, qu'au moins il introduise au préalable l'hypothèse du cautionnement, actuellement absent *expressis verbis* de la réglementation, mais pourtant utilisé par de nombreux C.P.A.S.

⁸⁷⁰ Dont le Syndicat National des Propriétaires assure très officiellement la promotion : voyez <http://aes-snp2.web.shphosting.com/index.lasso?p=452>

⁸⁷¹ Service de lutte contre la pauvreté, rapport annuel 2008-2009, p. 39 et suivantes, disponible sur le site internet : www.luttepauvrete.be/

§3. La différenciation des montants dus à titre de garantie : une fausse bonne idée ?

470. On peut se demander si c'était réellement une bonne idée de limiter à deux mois la garantie à donner au bailleur quand elle est constituée immédiatement, par opposition à la garantie échelonnée qui devra, elle, être équivalente à un montant de trois mois de loyer.

C'est que, d'une part, alors que l'objectif de la réforme était de venir en aide aux ménages économiquement fragilisés, ce traitement favorable nous semble devoir profiter surtout à ceux des locataires qui sont les plus en fonds.

Et, par ailleurs, cela diminue l'assiette du privilège du propriétaire alors qu'il ne tire aucun avantage particulier de cette formule par rapport à celle de la garantie bancaire qui doit, elle aussi, être constituée à son égard dès l'entame du bail.

471. Bref, ce n'est pas dans la relation locataire-bailleur mais, plutôt, dans la relation liant les locataires aux institutions financières que les deux formules impliquent une réelle différence financière et en termes de répartition de la charge des risques. Il nous eut donc semblé plus légitime que ce soit *uniquement* dans cette relation qu'une différence de traitement eut été instaurée.

SECTION II.

LES PRETS OCTROYÉS PAR LE FONDS DU LOGEMENT

472. En matière de garantie locative, il est un dispositif public d'aide à la constitution du montant demandé qui reste trop méconnu. En quelque sorte, ce mécanisme préfigure la garantie bancaire imaginée par le législateur de 2007. Il s'agit des prêts alloués par le Fonds du Logement bruxellois, lequel n'est dès lors pas à réduire à son office de prêteur hypothécaire à taux réduit.

473. En Région de Bruxelles-Capitale, afin de constituer la garantie locative, le Fonds du Logement permet d'obtenir un prêt à tempérament sans intérêt, limité à 90 % de la garantie locative exigée par le propriétaire. Le prêt est remboursable en maximum 18 mensualités fixes.

474. Les conditions à remplir par les demandeurs du prêt sont les suivantes :

- avoir conclu ou s'engager à conclure un contrat de bail d'une durée minimale d'un an.

Cette seconde branche de l'alternative permet donc d'atténuer — quelque peu — une difficulté chronologique susceptible de se poser : un propriétaire serait peu enclin à louer un bien s'il n'a pas ses apaisements quant à la constitution de la garantie locative. Donc, si le locataire compte sur l'intervention du Fonds pour ce faire, il serait bien utile qu'il sache lui-même ce qu'il en est avant de signer le bail⁸⁷².

Concrètement, toutefois, le candidat-locataire devra pour introduire sa demande, remplir un formulaire auprès du Fonds du Logement dans lequel il devra notamment indiquer l'adresse du bien, ses caractéristiques, le loyer, la durée du bail, le nom et l'adresse du propriétaire. Une fois le dossier introduit, le Fonds disposera d'un délai de quinze jours pour notifier sa réponse,⁸⁷³ l'absence de réponse dans ce délai étant réputée valoir rejet de la demande, un recours administratif organisé étant prévu dans ce cas⁸⁷⁴.

On le comprendra sans peine, la procédure actuellement en vigueur n'est pas encore la panacée : c'est qu'il n'est pas acquis que le propriétaire acceptera d'attendre l'aboutissement incertain de la procédure administrative, préférant peut-être louer le bien à un autre candidat...⁸⁷⁵

- avoir 18 ans au moins à la date d'introduction de la demande ;
- déposer la garantie locative sur un compte bloqué, avec la double signature du locataire et du bailleur ;

⁸⁷² On rapporte à cet égard des témoignages convergents émanant de candidats-locataires défavorisés en attente d'une réponse du C.P.A.S. (quant à une aide pour la constitution de la garantie locative) qui ont vu *in fine* la transaction échouer, le propriétaire — soucieux de conclure au plus vite, ne serait-ce que pour éviter un trop long vide locatif — n'ayant pas la patience d'attendre que le conseil de l'aide sociale se réunisse pour adopter une décision officielle (jusqu'à un mois d'attente parfois). Sur ce point, le C.P.A.S. de Saint-Gilles s'engage à prendre attitude en une semaine maximum.

⁸⁷³ Art. 7 de l'arrêté du 10 décembre 1998 du Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'ordonnance du 16 juillet 1998 organisant une aide régionale à la constitution de garantie locative en matière de logement.

⁸⁷⁴ Art. 8 de l'arrêté du 10 décembre 1998 du Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale portant exécution de l'ordonnance du 16 juillet 1998 organisant une aide régionale à la constitution de garantie locative en matière de logement.

⁸⁷⁵ Ce qui est attesté d'ailleurs par le Fonds du Logement lui-même, lequel fait état de l'annulation (d'un nombre toutefois peu élevé) de demandes de prêt pour cette raison : Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, « rapport annuel sur les opérations de l'exercice 2008 », p. 137, disponible sur le site : www.fondsdulogement.be/

- avoir des revenus imposables qui ne sont ni trop élevés ni trop faibles : d'une part, ils ne peuvent pas être supérieurs aux revenus d'admission au logement social⁸⁷⁶ ; d'autre part, ils doivent permettre de payer le loyer, majoré de la mensualité du prêt ;
- choisir un logement situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale qui réponde aux conditions minimales de sécurité, salubrité, habitabilité et équipement ;
- ne pas être titulaire de droits réels sur un immeuble dont le revenu cadastral est supérieur à 250 euros⁸⁷⁷.

475. Ce système préexistait par rapport aux modifications apportées en 2007 à la loi sur le bail de résidence principale. S'il pouvait à l'époque de sa mise en place être intéressant pour son public-cible, on peut se demander si cela reste le cas depuis l'introduction de la 2^o formule dans la loi sur le bail de résidence principale (celle de la garantie octroyée par une institution financière).

476. En effet, trois circonstances semblent rendre plus avantageux le recours à cette dernière formule :

- le prêt du Fonds du Logement est limité à 90 % de la garantie à constituer alors que l'institution financière doit, elle, garantir la totalité ;
- le prêt doit être remboursé en 18 mois auprès du Fonds du Logement (sans que la durée de remboursement puisse dépasser celle du bail) alors que la garantie peut être reconstituée en 36 mois (sans, ici non plus, que la durée de remboursement puisse dépasser celle du bail) auprès de l'institution financière.

⁸⁷⁶ Soit, au 1^{er} janvier 2010, des revenus nets imposables de maximum 19.561,77Euros pour une personne seule ; 21.735,30 euros pour un ménage de plus d'une personne ne disposant que d'un revenu ; 24.840,37 euros pour un ménage disposant de deux revenus ou plus, ces montants étant à majorer de 1.863,03 euros par enfant à charge et de 3.726,05 euros par personne handicapée. L'actualisation de ces montants est publié sur le site internet de la S.L.R.B : www.slr.birisnet.be

⁸⁷⁷ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 décembre 1998 portant exécution de l'ordonnance du 16 juillet 1998 organisant une aide régionale à la constitution de garantie locative en matière de logement, *M.B.*, 19 février 1999.

Naturellement, cet argument tombe si, de toute façon, le contrat est inférieur à 18 mois (ce qui semble être le cas d'une frange importante des baux⁸⁷⁸).

- enfin, le Fonds du Logement est toujours libre de soumettre l'octroi du prêt à une analyse de solvabilité du demandeur, ce qui n'est pas le cas des institutions financières (en théorie).

477. Ce constat doit néanmoins être tempéré par au moins une circonstance : le prêt du Fonds du Logement permettra de recourir à la première formule reprise dans la loi sur le bail de résidence principale, soit le dépôt dès l'entrée en vigueur du bail de la garantie sur un compte individualisé, auquel cas celle-ci peut être limitée à un montant équivalent à deux mois de loyer.

478. Faisons donc un rapide calcul, en partant de l'hypothèse que le loyer sera équivalent à 500 euros :

- prêt Fonds du Logement :

Le locataire devra mobiliser immédiatement 10 % de la garantie (2x500 euros), soit 100 euros. Puis, il devra en reconstituer le solde sur 18 mois, soit 50 euros par mois.

- garantie bancaire :

Le locataire ne doit rien mobiliser au départ. Il devra par contre reconstituer la garantie (3x500 euros) en 36 mois, soit 41 euros par mois.

479. Si, donc, la somme totale à déboursier (et à peut-être récupérer, s'agissant d'une garantie...) est inférieure quand il est recouru au Fonds, les mensualités sont quant à elle bel et bien supérieures. On peut dès lors se demander si un alignement sur la durée prévue dans la loi sur le bail de résidence principale (36 mois) ne serait pas opportun. Cela représente un coût à charge de la collectivité, évidemment⁸⁷⁹.

⁸⁷⁸ A titre d'illustration, pour 10 % des contrats de bail, la relation locative ne va pas au-delà de six mois (cf. J. CHARLES, *Structure de la propriété sur le marché locatif privé bruxellois*, Bruxelles, Prospective Research for Brussels, 2007).

⁸⁷⁹ En l'occurrence la charge d'intérêts pesant sur le Fonds.

Par ailleurs, en sens contraire cette fois, une autre circonstance doit être prise en considération dans cette comparaison : les frais demandés par les institutions bancaires en cas de recours à leur garantie.

480. À titre d'information, le rapport d'activité 2008 du Fonds du Logement⁸⁸⁰ expose que : « On a indiqué dans les rapports précédents les limites qui affectent l'aide proposée, particulièrement s'agissant d'un prêt à contracter par des ménages économiquement très fragiles.

L'évolution du niveau des loyers pratiqués sur le marché locatif privé est telle que même le loyer le plus modéré représente le plus souvent une charge disproportionnée dans le budget de ces ménages.

Le moindre des endettements rend la surcharge d'autant plus insupportable. Le prêt, fut-il 'gratuit', le taux d'intérêts étant nul, ne peut dans de telles conditions être octroyé. Les dispositifs relatifs à la protection du consommateur l'interdisent d'ailleurs. Le prêt ne constituerait plus une 'aide' mais son contraire.

Le nombre de prêts octroyés baisse considérablement d'années en années : de 650 en 2003 à 235 en 2008 !

À de multiples reprises, il a été indiqué que la réponse à la problématique brièvement exposée ci-avant est d'ordre structurel. Sans action sur le prix des loyers, tel l'encadrement public des loyers, l'aide à la constitution de la garantie locative ne pourra pas se développer.

La seule alternative au développement de l'activité serait semble-t-il d'accorder aux ménages les plus fragiles la somme correspondant à la garantie locative sous forme d'une allocation gratuite. Cette suggestion a été formulée à diverses reprises, sans suite.

Outre ces considérations d'ordre général, il est intéressant de revenir sur le changement du Code civil survenu en avril 2007 qui limite la garantie locative à 2 mois de loyers et non plus 3 mois.

La conséquence [...] porte sur la diminution du prêt demandé. [...]

Selon les informations recueillies auprès des candidats, beaucoup de propriétaires réclament encore une garantie locative équivalente à 3 mois de loyer. Cela conduit les candidats

⁸⁸⁰ Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, rapport annuel sur les opérations de l'exercice 2008, p. 135. Disponible sur le site internet : www.fondsdulogement.be/

dans une impasse dans la mesure où toutes les structures d'aide, que ce soit le Fonds ou le C.P.A.S., ne peuvent plus intervenir qu'à concurrence de l'équivalent de 2 mois de loyer.

Dans les cas où le bailleur respecte la loi, il peut paraître désormais plus facile pour les ménages ciblés aux revenus les plus élevés de réunir la garantie locative par leur propres moyens et de ne plus avoir à faire appel au service proposé.

Cette hypothèse 'positive' expliquerait, parmi d'autres, la réduction du nombre de prêts octroyés en 2008 (325) par rapport à 2007 (282) ».

CHAPITRE III.
RENFORCER L’OFFRE DE LOGEMENTS
(LA LUTTE CONTRE LA VACANCE IMMOBILIÈRE)

SECTION Ière. CONTEXTUALISATION

481. Le législateur peut imaginer les dispositifs de relogement aussi perfectionnés qu’il veut, si l’on ne dispose pas, à la base, d’un parc immobilier susceptible d’accueillir les personnes expulsées, ils accuseront vite leurs limites.

Nul n’est besoin, nécessairement, de se lancer dans de vastes entreprises de construction pour étoffer cette offre ; au sein du patrimoine existant se niche en effet un très substantiel stock d’immeubles *inoccupés* qui, s’ils étaient réhabilités, offriraient un espace providentiel aux évincés.

482. Et, à notre estime, il s’indique d’autant plus d’instruire la problématique des immeubles vides au sein même d’un rapport consacré aux expulsions de logement, au sans-abrisme et au relogement que les réglementations elles-mêmes font le lien entre ces deux thèmes. Ainsi, le Code du logement réserve par priorité les habitations appréhendées dans le cadre du droit de gestion publique aux ménages expulsés à la suite de l’application des normes régionales de qualité⁸⁸¹. Par ailleurs, comme on le verra, le droit de réquisition des immeubles abandonnés ouvert au bourgmestre a été conçu au bénéfice exprès des sans-abri. Qu’en est-il, dès lors, de la vacance immobilière en Région bruxelloise, et de quelle effectivité peuvent se targuer les différents instruments mis en place pour y remédier ?

483. Suivant les sources, et en l’absence d’Observatoire du logement opérationnel, on

⁸⁸¹ Art. 21, §2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

dénombrer dans la Région de Bruxelles-Capitale entre 15.000⁸⁸² et 30.000⁸⁸³ logements vides. Parmi ceux-ci, 80 % appartiennent au secteur privé, dont 62 % à des particuliers⁸⁸⁴. Le tout, sans prendre en considération les très nombreux étages vacants au-dessus des commerces qui, généralement, échappent à toute comptabilité⁸⁸⁵. Sur ces nombreuses habitations improductives, 5.000 seraient louables en l'état en Région bruxelloise, immédiatement⁸⁸⁶. On réalise le potentiel qu'il y a là, potentiel à mettre en regard du nombre de ménages demandeurs d'un logement social dans la capitale (30.000 environ). L'équation est, certes, un peu simpliste mais elle a le mérite de frapper les esprits et de mettre le doigt sur une grave injustice sociale.

Et le parc privé n'est pas seul à être touché; sur les 38.000 logements sociaux que compte la région, plus de 2.000 sont laissés vides, en attente de rénovation essentiellement.

Déjà inquiétant en chiffres absolus, le phénomène de la vacance immobilière prend un tour plus alarmant encore lorsqu'on le compare, en valeurs relatives, avec la situation en cours à l'étranger. Si le taux d'inoccupation oscille dans les pays voisins entre 0,8 et 1,5 % (du nombre total de logements)⁸⁸⁷, cette proportion atteint 2,5 % en Région wallonne et varie entre 3 à 6 % à Bruxelles.

484. Il n'y a pas, pour compléter l'information, que des immeubles d'habitation à subir la vacance immobilière ; le parc de *bureaux* de la région capitale est, lui aussi, frappé par ce fléau puisque pas moins de 2 millions de m² (15 % du stock global) sont, à l'heure actuelle,

⁸⁸² 14.642 très exactement, suivant le rapport d'activités 2003 de l'Intercommunale bruxelloise de distribution d'eau (IBDE). Ce chiffre est calculé sur la base statistique d'une consommation annuelle inférieure à 5m³, laquelle mesure doit encore être considérée comme un plancher.

⁸⁸³ Étude Sitex préalable à l'adoption du Plan régional de développement tel qu'arrêté par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 12 septembre 2002, *M.B.*, 15 octobre 2002.

⁸⁸⁴ Proposition d'ordonnance déposée le 5 novembre 1991 et instaurant une taxe sur les immeubles abandonnés, *Développements, Doc.*, Parl. Brux.-Cap., sess. ord. 1991-1992, n°150/1, p. 1.

⁸⁸⁵ Parce qu'il se caractérise par une longue durée et qu'il se conclut avec une personne n'habitant pas les lieux, le bail commercial est particulièrement prisé par les propriétaires, relativement peu sollicités dans ce cas de figure par leur locataire commerçant (surtout en regard de la situation en cours dans le bail de résidence principale). Lequel bailleur préfère souvent dès lors laisser vides les étages supérieurs, proportionnellement peu rentables, plutôt que de multiplier les baux (de nature différente qui plus est) sur le même bien. Le vœu de tranquillité l'emporte souvent sur le souci de rentabilité maximale. Du reste, la plupart du temps, il n'existe pas d'accès privatif aux étages, la voie d'entrée traditionnelle donnant en effet directement dans le commerce.

⁸⁸⁶ Cf. C. MORENVILLE, « Squats, auto-gestion et mobilisation collective : les nouvelles formes de lutte », *Démocratie*, 1er décembre 2003, n° 23, p. 6.

⁸⁸⁷ Voy. « Logements vides : de quoi parle-t-on ? », *Alter Échos*, 28 novembre 2004 - 11 décembre 2004, n°177-178, p. 17.

inoccupés⁸⁸⁸. Réalisée en 2007, une étude a démontré qu'on pouvait sans trop de difficultés reconverter une fraction de ces surfaces vides en logements, ce qui aurait pour effet d'injecter sur le marché 3.200 nouvelles unités d'habitation⁸⁸⁹.

Et, en fin de législature précédente, le Gouvernement bruxellois a discuté d'un avant-projet d'ordonnance visant à limiter la création de bureaux supplémentaires en subordonnant notamment la délivrance du permis d'urbanisme à l'engagement du demandeur de réaffecter en logements des bureaux vides⁸⁹⁰ ; on verra ce qu'en fera la coalition actuelle.

485. Déjà nocive en soi (dans un contexte de crise du logement et de pénurie d'habitations accessibles financièrement), la vacance immobilière exerce de surcroît un effet démultiplicateur — de contagion — à l'égard du bâti environnant. Le cercle vicieux s'installe vite : conscients de la mauvaise réputation attachée au quartier, les propriétaires désinvestissent progressivement un bien dont ils ne peuvent plus espérer tirer un profit substantiel, que ce soit à la vente ou à la location. Logiquement, pareille attitude ne fait qu'accentuer l'état de dégradation globale du voisinage, renforçant en retour la déprime du marché immobilier, ce qui conforte rétrospectivement les propriétaires dans leur repli, et ainsi de suite...

À cette spirale négative (« à quoi bon rénover mon bien si celui qui le jouxte pourrait littéralement sur pied. »), il convient d'opposer une dynamique positive de rénovation collective et concertée afin d'obtenir, par émulation, un effet d'entraînement profitable à tout le quartier. Mais ceci est un autre débat. La vacance immobilière, quoi qu'il en soit, gangrène littéralement le parc bruxellois.

486. Et pourtant, pour lutter contre la vacance immobilière, il existe pléthore d'outils réglementaires, en vigueur depuis de nombreuses années déjà. Las, leur effectivité est inversement proportionnelle à leur nombre. Passons-les en revue, non sans exercer un esprit critique qui se veut constructif.

⁸⁸⁸ Cf. le rapport 2009 (*Vacance 2008 et vacance cachée*) de l'Observatoire des bureaux de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 3.

⁸⁸⁹ Voy. l'étude sur *Les possibilités de conversion des immeubles de bureaux en immeubles à appartements* réalisée en 2007 par le Bureau de recherche en aménagement du territoire (BRAT).

⁸⁹⁰ Avant-projet d'ordonnance relative à la réaffectation des immeubles inoccupés de bureaux.

SECTION II. RÉQUISITION DES IMMEUBLES INOCCUPÉS

487. Institué par la loi du 12 janvier 1993⁸⁹¹, un droit de réquisition des immeubles vides a été ouvert aux bourgmestres au bénéfice des sans-abri. Sur requête du président du conseil de l'aide sociale, le bourgmestre dispose du droit de réquisitionner tout immeuble abandonné depuis plus de six mois pour le donner en location à des personnes sans-abri. Ce droit de réquisition ne peut, toutefois, s'exercer qu'à l'expiration d'un nouveau délai de six mois après la mise en demeure du propriétaire et moyennant un juste dédommagement⁸⁹². Notons enfin que des travaux pourront être apportés au bien afin de le mettre à niveau⁸⁹³.

488. Incontestablement, la mesure ne manque pas d'audace. Toutefois, ont considérablement freiné la procédure des obstacles à la fois d'ordre pratique (un inventaire de l'ensemble des immeubles abandonnés sur le territoire de la commune est préalablement requis⁸⁹⁴) et d'ordre politique (la réquisition d'immeubles *privés* n'est autorisée que dans l'hypothèse où la commune et le C.P.A.S. ne disposent pas eux-mêmes de logements vides⁸⁹⁵). Conséquence logique : deux entités, seulement, ont actionné (ou tenté de le faire) une mesure de réquisition qui compte déjà plus d'une quinzaine d'années d'existence légale⁸⁹⁶. Et, en Région

⁸⁹¹ Art. 134bis de la nouvelle loi communale, introduit par la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993, art. 27. Voy. également l'arrêté royal du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134bis de la nouvelle loi communale, *M.B.*, 30 décembre 1993, ainsi que la circulaire du Ministre de l'Action sociale et du Logement de la Région wallonne du 30 mars 1995 relative au droit de réquisition d'immeubles abandonnés.

⁸⁹² Art. 134bis, al. 1^{er}, de la nouvelle loi communale.

⁸⁹³ On suivra le détail de cette longue procédure semée de chausse-trappes dans J.-M. LEBOUTTE, « Le pouvoir du bourgmestre de réquisitionner, sur requête motivée du président du conseil de l'aide sociale, tout immeuble abandonné depuis plus de six mois, afin de le mettre à la disposition de personnes sans-abri », *Mouv. comm.*, 1996, p. 606 et s., Ph. VERSAILLES, « La réquisition d'immeubles et les personnes sans-abri : l'étonnant pari de la loi du 12 janvier 1993 », *Chr. D.S.*, 1993, p. 350 et s., J.-P. MAWET, « Solidarité contre propriété ? Le nouveau pouvoir du bourgmestre en matière de réquisition d'immeubles », *Mouvement communal*, 1994, n°5, p. 253 et s. et J.-M. LEBOUTTE, « La réquisition, par le bourgmestre, d'immeubles abandonnés afin de les mettre à la disposition des personnes sans-abri. Un instrument (in)efficace en matière de logement ? », *Mouv. comm.*, 1996, p. 606 et s.

⁸⁹⁴ Art. 2 de l'arrêté royal du 6 décembre 1993. Si la tâche est fastidieuse, singulièrement dans les grandes villes, elle n'a rien d'insurmontable pour autant. Et pourtant, peu de communes l'ont entreprise. Voy., pour une illustration, M. YERNA, « L'inventaire des logements vacants situés à Liège », *Échos log.*, 2002, p. 44 et s.

⁸⁹⁵ Art. 4, §1^{er}, al. 2, de l'arrêté royal du 6 décembre 1993.

⁸⁹⁶ Voy. J.P. Florennes, 18 novembre 1997, *Échos log.*, 1998, p. 4, obs. Voy. également le point de vue du Bourgmestre de Philippeville (« La réquisition d'immeubles abandonnés : ça marche... avec un peu de courage et beaucoup de persévérance ! », *Échos log.*, 1998, p. 2 et s.)

bruxelloise, cette réquisition n'a *jamais* été appliquée⁸⁹⁷. On le voit, l'urgence qui a inspiré l'adoption de la loi du 12 janvier 1993 — jusqu'à lui donner son nom⁸⁹⁸ — est loin d'être rencontrée. À preuve ou à témoin, l'arrêté d'exécution du « programme d'urgence » a été pris près d'un an après l'adoption de la loi...⁸⁹⁹

489. S'il faut en croire toutefois les travaux préparatoires, la mesure instituée par la loi Onkelinx ne nourrissait aucunement la vocation de devenir une règle à portée illimitée, ce qui doit amener à relativiser certaines déceptions, reflets d'attentes elles-mêmes disproportionnées. La loi du 12 janvier 1993 n'est, bien plutôt, autorisée à se déployer, semble-t-il, qu'en vue de faire face à une urgence sociale ponctuelle et prédéterminée. Ainsi, précisent les auteurs de la loi, la réquisition « ne pourra s'exercer qu'en fonction de l'existence de personnes sans-abri, la seule réalité de l'abandon d'un immeuble ne peut justifier une réquisition qui porte atteinte au droit du propriétaire d'abuser de son bien »⁹⁰⁰. C'est que le procédé inscrit au cœur de la loi du 12 janvier 1993 « trouve sa raison d'être dans la nécessité de remédier à la situation intolérable du sans-abri », et nulle part ailleurs. Conclusion : la réquisition « constitue une mesure d'exception à laquelle on ne peut recourir qu'en cas d'urgence. Elle ne peut devenir une mesure générale [...] Les seuls arguments qui puissent être invoqués pour procéder à une réquisition doivent être de nature humanitaire »⁹⁰¹.

490. Il n'en reste pas moins que la loi du 12 janvier 1993, même considérée comme une mesure d'exception davantage que comme une politique générale, présente un passif particulièrement lourd. Et cet insuccès patent cristallise la nécessité de faire appel, sous toutes

⁸⁹⁷ Cf. entre autres V. LEMAIRE, « La lutte contre les logements abandonnés dans la Région de Bruxelles-Capitale : la vente forcée, une solution réaliste ? », *R.R.D.*, 2005, p. 307 et s.

⁸⁹⁸ Loi du 12 janvier 1993 *contenant un programme d'urgence* pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993.

⁸⁹⁹ Voy. notamment M. BOVERIE et J. ROBERT, « Les pouvoirs des communes en matière immobilière », *Guide de droit immobilier*, Story Scientia, VII.1.4.3 - 3 et 4, L. THOLOMÉ, « La problématique des logements abandonnés », *Échos log.*, 1999, n°3 (« Le Code wallon du logement »), p. 51 et s., J. SAMBON, « Les instruments de lutte contre les immeubles inoccupés : l'exemple de la Région wallonne », *Droit communal*, 2000, p. 129 et s., O. WÉRY, « L'appropriation des biens immeubles par les pouvoirs publics. La remise à jour du vieux (et dangereux ?) concept de réquisition », *A.P.T.*, 2001/1, p. 26 ainsi que N. BERNARD, « Les raisons juridiques de l'insuffisance de l'offre de logements à Bruxelles », *La crise du logement à Bruxelles. Problème d'accès et/ou de pénurie ?*, sous la direction de N. Bernard et W. Van Mieghem, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 111 et s.

⁹⁰⁰ Il semble cependant que soit ici mis en cause l'*usus* plutôt que l'*abusus* au sens strict. À moins que les promoteurs de la loi ne voient précisément dans le non usage les prémices fiables d'une autodestruction pure et simple du bien, par pourrissement.

⁹⁰¹ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1991-1992, 630/5, p. 91.

ses formes, à l'évaluation législative pour décoder ce genre de déroute. C'est encore l'acceptation volontaire de la norme par ses destinataires qui constitue le garant le plus fiable de la bonne exécution de celle-ci. Force est de constater dans ce cadre que la loi Onkelinx, trop agressive envers les propriétaires, n'avait sans doute aucune chance d'aboutir.

491. Sans doute, par ailleurs, la loi sur les réquisitions a-t-elle conféré une trop large autonomie aux édiles locaux dans la mise en œuvre de cette réglementation hautement impopulaire. Traditionnellement, les communes renâclent en effet à attirer sur leur territoire les sans abri, sources présumées de nuisances mais grands consommateurs d'aide sociale. De fait, de nombreux bourgmestres ont affiché *mezzo voce* de très nettes réticences à l'idée combinée de s'attirer l'animosité électorale des propriétaires et d'accueillir sur le territoire de leur commune des personnes démunies incapables de venir gonfler les recettes fiscales de l'entité.

492. Contrairement à l'expropriation⁹⁰², la réquisition d'immeuble ne s'entend pas comme une privation de propriété mais comme une limitation de celle-ci. Si l'utilité publique n'est donc pas, ici, requise, le bourgmestre n'en doit pas moins exciper, selon les termes des travaux préparatoires, d'une « raison sociale exceptionnelle »⁹⁰³. L'ampleur des procédures imposées au bourgmestre désireux de mettre en œuvre son droit de réquisition reflète d'ailleurs trop bien cette prudence du législateur. Au demeurant, l'imprécision épaisse qui entoure les modalités de la loi (qui prend en charge le relogement ? quelle est la nature du lien juridique qui se forme entre le propriétaire et l'occupant ?) ainsi que le manque combiné de volonté politique et de moyens financiers condamnent cette législation généreuse à rester pratiquement lettre morte. La confection et la tenue des registres d'immeubles abandonnés demandent, de surcroît, une certaine patience, laquelle, en toute hypothèse, cadre mal avec l'ambition avouée du législateur de répondre prestement à l'urgence sociale⁹⁰⁴.

493. La Loi Onkelinx s'est donc, sans doute, montrée trop agressive envers les propriétaires pour avoir une quelconque chance d'aboutir. Dans une matière régie par la loi du

⁹⁰² Cf. art. 16 de la Constitution : « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

⁹⁰³ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1991-1992, 630/5, p. 90.

⁹⁰⁴ Voy. H. MOREAU, « Un nouvel outil pour le logement : l'inventaire », *Échos log.*, 1997, p. 61 et s.

marché où les intérêts des propriétaires et des locataires sont appelés à converger, cette démarche était vouée à l'échec. Une approche plus souple, empreinte de dialogue, semble à cet égard plus féconde. Les outils coercitifs ne sauraient se suffire à eux-mêmes. D'autres méthodes, basées sur la négociation et se situant en amont des actions répressives, doivent être menées parallèlement. Le « bâton » ne doit être utilisé qu'en dernier recours. C'est par la conjonction de plusieurs moyens d'action, incitatifs et coercitifs, que se débloquent les situations d'abandon⁹⁰⁵. Basé sur la concertation, ce travail mixte prend du temps et requiert de la patience de la part des intervenants publics. Tout à l'inverse, habitué, pour des motifs de visibilité, à prendre des lois « choc » (dont parfois le seul effet est de braquer les différents protagonistes), voire à doubler des dispositifs existants, le législateur ferait bien parfois de s'octroyer le luxe de la lenteur et accepter de ne récolter les résultats de sa politique que sur le long terme. Il faut parfois accepter de « perdre » du temps pour en gagner par la suite⁹⁰⁶.

494. À la décharge du système de réquisition d'immeubles instauré par la loi du 12 janvier 1993, on relèvera par ailleurs que le principal effet qu'il a induit est d'abord dissuasif et préventif. Anticipant en effet cette réquisition qu'ils redoutaient, de nombreux propriétaires se sont mis « en ordre » (en rénovant leur bien, quand ils ne l'ont pas mis en location ou vendu) dans le but d'échapper à la procédure judiciaire. Ainsi, tout en affirmant que « la solidarité et la satisfaction des besoins naturels des citoyens comme le droit au logement doivent triompher de l'égoïsme malsain de certains propriétaires négligents ou spéculateurs », le juge de paix de Philippeville n'en a pas moins exempté un propriétaire de la réquisition imposée par le bourgmestre dès lors que de substantiels travaux de réfection avaient été apportés à l'immeuble, fût-ce après l'enclenchement de la procédure de réquisition. Au passage, le magistrat n'a pas hésité à brocarder la commune pour cette « application téméraire ou désinvolte » de la loi Onkelinx⁹⁰⁷.

⁹⁰⁵ Voy. par exemple M. DEMANET, « Revitalisation urbaine à Bruxelles-Ville : deux stratégies originales pour augmenter le parc de logements », *Le logement dans sa multidimensionnalité : une grande cause régionale*, sous la direction de N. Bernard et Ch. Mertens, Namur, Ministère de la Région wallonne, collection Études et Documents, 2005, p. 206 et s.

⁹⁰⁶ Voy. N. BERNARD, « Les raisons juridiques de l'insuffisance de l'offre de logements à Bruxelles », *op. cit.*

⁹⁰⁷ J.P. Philippeville, 21 janvier 1998, *Échos log.*, 1998, p. 6 et s. Pour un éclairage croisé, voy. l'entretien que le bourgmestre de Philippeville a accordé à la même revue, « La réquisition d'immeubles abandonnés : ça marche... avec un peu de courage et beaucoup de persévérance ! », *Échos log.*, 1998, p. 2 et s.

495. En toute hypothèse, la loi du 20 janvier 1993 a opportunément joué un rôle d'aiguillon à l'égard des différentes autorités fédérées, confrontées à ce même problème de la vacance immobilière. Mal dégrossi peut-être, ce « brouillon » fédéral n'en a donc pas moins directement inspiré les régions flamande, wallonne et bruxelloise. De fait, la Cour d'arbitrage a expressément reconnu aux Régions la compétence pour apporter des limitations au droit de propriété pour autant que cette restriction concerne une matière qui leur a été transférée⁹⁰⁸. Sensibilisées en tout cas par l'application plus que poussive de la loi Onkelinx, celles-ci ont mis en place dans leurs codes du logement respectifs un système alternatif, rapide et moins complexe : le droit de gestion publique (voy. ci-après).

SECTION III. DROIT DE GESTION PUBLIQUE

496. Avatar — amélioré — de ce droit de réquisition, un « droit de gestion publique »⁹⁰⁹ a été imaginé par le Code bruxellois du logement de 2003 en vue dynamiser le combat contre la vacance immobilière. Schématiquement, ce mécanisme autorise une série d'opérateurs immobiliers publics à prendre en gestion — au besoin sans le consentement du propriétaire — des biens inoccupés en vue de les mettre en location à des personnes en difficulté. En six ans d'existence, ce dispositif n'a pas été enclenché une seule fois⁹¹⁰. Il reste toujours lettre morte, en dépit du fait qu'a été mis sur pied parallèlement (quoique avec un certain décalage dans le temps) un fonds de préfinancement des — nécessaires — travaux de rénovation du bien⁹¹¹.

497. Si cette prérogative (appelée, là, « droit de gestion sociale ») s'inspire directement

⁹⁰⁸ C.A., 6 juin 1995, n°41/95, *M.B.*, 1er juillet 1995.

⁹⁰⁹ Art. 18 et s. du Code bruxellois du logement. Voy. sur ce thème N. BERNARD, « Le Code bruxellois du logement », *J.J.P.*, janvier-février 2004, p. 22 et s.

⁹¹⁰ Il est vrai que l'opérateur public ayant capté le logement risque de ne pas rentrer dans ses frais puisque des travaux de rénovation plus ou moins lourds devront très certainement être engagés dans un bien laissé vide et qu'il devra en supporter le coût, même préfinancé. Certes, il peut se payer sur les loyers versés au locataire avant de les rétrocéder au propriétaire dessaisi mais, vu que le loyer doit rester modique et que la durée maximale de prise en gestion est « limitée » à neuf ans, un remboursement intégral est illusoire (sauf à ne prendre en gestion que des immeubles faiblement dégradés, ce vers quoi l'on s'achemine).

⁹¹¹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2006 organisant le fonds Droit de gestion publique, *M.B.*, 18 décembre 2006. Cette avance sans intérêt ne couvre toutefois pas l'intégralité de la somme.

des codes flamand⁹¹² et wallon⁹¹³ du logement, elle n'en possède pas moins une « personnalité » propre. Notons cependant que le droit de gestion sociale ne fait toujours l'objet que d'une mise en pratique tout à fait marginale en Région flamande, pour ne pas dire confidentielle⁹¹⁴, tandis que la Région wallonne ne dénombre jamais que deux ou trois cas d'application⁹¹⁵. À l'instar, toutefois, de la procédure de réquisition en son temps, il semble que la menace du droit de gestion sociale, pour peu que les autorités veuillent bien la brandir, puisse induire un certain effet dissuasif auprès des propriétaires, comme le montre l'exemple de la Ville d'Anvers⁹¹⁶.

A. Champ d'application

498. Peuvent tomber sous le coup du droit de gestion publique trois types de biens : les habitations dites inoccupées, les logements qui n'ont pas fait l'objet des travaux de régularisation dictés par la Direction de l'Inspection régionale du logement et les logements déclarés inhabitables par le bourgmestre sur pied de l'article 135 de la nouvelle loi communale⁹¹⁷.

Concernant la première catégorie, sont présumés inoccupés les logements qui ne sont pas

⁹¹² Art. 90 et s. du Code flamand du logement, institué par le décret du Parlement flamand du 15 juillet 1997, *M.B.*, 19 août 1997.

⁹¹³ Art. 80 et s. du Code wallon du logement, institué par le décret du Parlement wallon du 29 octobre 1998, *M.B.*, 4 décembre 1998.

⁹¹⁴ Sur l'état général d'application du Code flamand, voy. B. HUBEAU (dir.), *Vijf jaar Vlaamse Wooncode : het woonbeleid (nog) niet op kruissnelheid ?*, Bruges, Die Keure, 2002.

⁹¹⁵ Voy. *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/2, p. 49 et 50. Pour une rare application, voy. J.P. Limbourg -Aubel, 23 octobre 2002, *Échos log.*, 2003, p. 20 et s.

⁹¹⁶ »En 2003 la gestion sociale a pour la première fois été appliquée à Anvers », explique ainsi une responsable de l'Inspection flamande de l'habitat (Woordvoerster Vlaamse Wooninspectie). »Dans un premier temps furent mis en demeure 80 propriétaires de logements déclarés inadaptes ou inhabitables. Cela concernait des logements qui n'étaient pas encore rénovés au terme du délai imparti. Cela eut pour première conséquence que la plus grande partie de ces propriétaires communiquèrent qu'ils allaient entreprendre une action à travers par exemple la rénovation ou la vente du logement. Pour les 16 maisons qui restaient, pour lesquelles les propriétaires n'avaient pas réagi, on a cherché à savoir si ceux-ci étaient prêts à rénover. Suite à cet examen, il apparut que certains de ces propriétaires avaient commencé à rénover ou avaient introduit une demande de permis d'urbanisme. Ils avaient simplement 'oublié' de mettre au courant les services du logement de la ville. D'autre part il apparut qu'un certain nombre de maisons étaient extrêmement délabrées, de telle sorte que seule la démolition pouvait être envisagée. Finalement, 3 maisons furent prises en gestion par la ville d'Anvers. Bien qu'il n'y eut que 3 habitations prises effectivement en gestion sociale, le résultat global de cette action est positif. Pour la toute grande majorité de ces 80 habitations, il en a résulté qu'une action a été engagée par les propriétaires pour mettre fin à l'état d'abandon et de taudification de ces maisons. La rénovation des 3 maisons en gestion sociale va être réalisée par des personnes en projet d'insertion sociale. Une fois rénovés, la ville d'Anvers confiera ces logements à la société du logement social, qui les mettra en location ». Cf. L. HAAGDORENS, « La gestion sociale en Flandre », *Art. 23* (revue éditée par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat), n°14 « Le Code bruxellois du logement, 1ère partie. Le droit de gestion publique », janvier-février-mars 2004, p. 17.

⁹¹⁷ Art. 18, §1^{er}, du Code bruxellois du logement.

garnis du mobilier indispensable à son affectation pour une période d'au moins douze mois consécutifs, ainsi que les logements pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité constatée pendant une période d'au moins douze mois consécutifs est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement⁹¹⁸. Ce mode de calcul ne présente, toutefois, pas une fiabilité absolue. Certains locataires peu scrupuleux ou particulièrement démunis prélèvent illégalement l'électricité du voisin et échappent ainsi à toute comptabilité, tandis que, en sens contraire, on a vu des propriétaires laisser le robinet couler juste le temps qu'il faut pour laisser croire indûment à une occupation. Par ailleurs, certains propriétaires madrés de Wallonie, soumis en la matière à un régime plus strict encore (puisque la présomption afférente à l'absence de mobilier ne saurait, là, être renversée⁹¹⁹), pourront expliquer à leurs homologues de la capitale qu'il suffit souvent de disposer dans le logement un mobilier minimal (table, lit et chaises) pour réussir à s'exonérer du droit de gestion publique.

Signalons, en tout état de cause, que les hypothèses d'inoccupation sont non cumulables. Il suffit, en d'autres termes, qu'une seule d'entre elles soit vérifiée pour que le logement entre dans le champ du droit de gestion publique, même si le propriétaire réussit à contrer toutes les autres.

499. Sur les expresses instances de la section de législation du Conseil d'État, soucieuse d'encadrer cette « ingérence majeure dans le droit de propriété » qu'est le droit de gestion publique⁹²⁰, le législateur ordonnancier a veillé à nuancer ce champ d'application. Il a, d'abord, décidé d'attacher aux deux dernières présomptions un caractère réfragable⁹²¹. Ainsi, l'absence de mobilier ou la médiocrité de la consommation d'eau ou d'électricité ne suffit plus à réputer l'habitation abandonnée lorsque, dans le même temps, le propriétaire parvient à « justifier cet état de choses par sa situation ou celle de son locataire »⁹²².

L'incise devrait logiquement permettre à l'ordonnance d'éviter le sort réservé par la Cour d'arbitrage au droit de gestion sociale wallon, annulé dans son article 80, al. 2, 3° et 4°, pour

⁹¹⁸ Art. 18 du Code bruxellois du logement. Ces minima annuels sont fixés à 5 mètres cube pour la consommation d'eau et 100 kwh pour la consommation d'électricité (art. 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant exécution du Code du logement, *M.B.*, 23 avril 2004).

⁹¹⁹ Sans que, étrangement, la Cour d'arbitrage, cette fois, ne s'en émeuve. Voy. l'art. 80, al. 2, 2°, du Code wallon du logement.

⁹²⁰ *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 44.

⁹²¹ C'est-à-dire qu'on peut *renverser* cette présomption.

⁹²² Art. 18, §2, 1° et 2°, du Code bruxellois du logement.

avoir érigé en présomption *irréfragable* d'inoccupation une faible consommation d'eau/d'électricité ainsi que l'absence d'inscription aux registres de la population, alors que les logements inoccupés ne le sont peut-être que « pour des raisons indépendantes de la volonté du propriétaire »⁹²³.

500. Par ailleurs, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale a soustrait du droit de gestion publique les biens restés, certes, en défaut de travaux de régularisation mais occupés par leur propriétaire⁹²⁴. « On ne peut pas exclure », observait le Conseil d'État, « qu'il s'agisse d'un logement occupé par le propriétaire [...] même si le logement ne remplit pas les conditions prescrites »⁹²⁵.

501. Il a, enfin, glissé *in extremis* dans le Code la disposition suivant laquelle la domiciliation du propriétaire dans les lieux, pour peu qu'il s'agisse d'une personne physique, permettait de tenir pour occupé un logement vide⁹²⁶. Toutefois, les fraudes à la domiciliation (fictive) sont suffisamment répandues pour qu'il y ait lieu de s'inquiéter des dérives en germe dans cette faculté⁹²⁷.

502. Signalons, en revanche, que le Code bruxellois a négligé de prendre explicitement en considération le cas de l'habitation laissée vacante pour cause de travaux. Son homologue wallon répute, lui, un logement occupé lorsque le propriétaire y effectue des opérations de réhabilitation ou projette sérieusement de le faire dans un délai rapproché (permis d'urbanisme ou description détaillée des travaux à l'appui, et pour autant que l'entreprise de réfection commence effectivement dans les trois mois)⁹²⁸.

503. Contrairement, enfin, à la judicieuse suggestion émise par le Conseil consultatif du

⁹²³ C.A., 25 octobre 2000, n°105/2000, *M.B.*, 13 novembre 2000. Voy. également C.A., 14 juin 2000, n°67/2000, *M.B.*, 30 juin 2000 et, dans une espèce similaire, C.A., 19 décembre 2002, n°187/2002, *M.B.*, 21 mars 2003.

⁹²⁴ Art. 18, §1er, 2°, du Code bruxellois du logement.

⁹²⁵ *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 44.

⁹²⁶ Art. 18, §3, du Code bruxellois du logement.

⁹²⁷ Voy. N. BERNARD, « Le droit de gestion publique à Bruxelles. Le champ d'application par trop restreint d'un dispositif stimulant », *Art. 23* (dossier trimestriel du Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat), n°14 (« Le Code bruxellois du logement, 1ère partie. Le droit de gestion publique »), janvier-février-mars 2004, p. 10 et s.

⁹²⁸ Art. 80, al. 4, du Code wallon du logement.

logement⁹²⁹, le législateur régional a décidé de ne faire aucun usage officiel des inventaires communaux existants qui répertorient, à des fins de taxation notamment, les immeubles inoccupés sur le territoire de la municipalité. Dans un méritoire souci d'intégration des différentes politiques publiques, le droit de gestion sociale flamand⁹³⁰ repose expressément, lui, sur les inventaires communaux réalisés dans le cadre de l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 avril 1996 relatif à la redevance visant à lutter contre l'inoccupation⁹³¹.

B. Procédure

504. Le Code bruxellois du logement ouvre le droit de gestion publique à une série d'opérateurs immobiliers. Sont ainsi concernés les communes, les C.P.A.S., les régies communales autonomes, le Fonds du Logement des familles de la Région de Bruxelles-Capitale, la Société du logement de la région bruxelloise (S.L.R.B.), les sociétés immobilières de service public (S.I.S.P.) et, enfin, la Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale⁹³².

Toutefois, réserver ainsi le droit de gestion publique aux seuls pouvoirs publics (ou assimilés) peut paraître singulier quand on sait que ces derniers possèdent *eux-mêmes* de très nombreux immeubles inoccupés et n'ont donc pas toujours fait preuve de la plus grande efficacité dans la gestion de leur parc immobilier. Prendront-ils dès lors le risque, en décidant d'aventure d'enclencher la procédure du droit de gestion publique, d'attirer l'attention sur leurs propres turpitudes ? Probablement non. Le feraient-ils qu'ils se verraient immédiatement suggérer, non sans raison, de balayer d'abord devant leur porte avant de s'occuper des logements inoccupés des autres.

505. Quel qu'il soit, l'opérateur immobilier public qui a repéré un bâtiment vide peut adresser une proposition formelle au propriétaire. Le Code ne dit rien, hélas, sur l'éventuelle situation de concurrence entre opérateurs immobiliers. Par l'entremise de cette proposition, l'opérateur immobilier demande à son interlocuteur de bien vouloir le laisser gérer directement le

⁹²⁹ *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/2, p. 308.

⁹³⁰ Art. 90, §1^{er}, 1^o, du Code flamand du logement.

⁹³¹ Voy. l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 avril 1996 relatif à la redevance visant à lutter contre l'inoccupation et le délabrement de bâtiments et/ou d'habitations, *M.B.*, 1er mai 1996.

⁹³² Voy. l'art. 2, 4^o, du Code bruxellois du logement.

bien en vue de le mettre en location, après réfection éventuelle destinée à conformer le logement aux exigences régionales de qualité. Aux fins de déterminer l'ampleur des travaux éventuels, la Direction de l'Inspection régionale du logement peut visiter l'habitation entre 8 h et 20 h, à la demande d'un opérateur immobilier public et, le cas échéant, accompagné d'un représentant de ce dernier.

La proposition de l'opérateur immobilier public est soigneusement enserrée dans un contrat-type déterminé par le Gouvernement. Cette convention indiquera, notamment, la hauteur du loyer qui sera dorénavant demandé pour le bien pris en gestion (ce loyer sera fixé selon des critères arrêtés par le Gouvernement⁹³³), la nature des travaux à réaliser le cas échéant, ainsi que la rémunération de l'opérateur immobilier public destinée à rembourser le coût de la rénovation. En sus, le contrat règle diverses questions comme les frais d'entretien et de réparation et tous autres frais inhérents à la gestion locative, les modalités de transmission des baux conclus par l'opérateur immobilier public au nom et pour compte du bailleur et, enfin, les obligations respectives de l'opérateur immobilier public et du bailleur.

506. En cas de refus de l'intéressé sans motif sérieux ou à défaut de réponse de sa part dans les deux mois, l'opérateur immobilier public met le propriétaire négligent en demeure de louer lui-même l'habitation après avoir, au besoin, procédé à la réhabilitation. Cette mise en demeure indique expressément l'intention de l'opérateur immobilier public d'à la fois exercer son droit de gestion publique à l'expiration de ce délai et de réaliser, le cas échéant, les travaux requis. Du reste, les dispositions relatives au droit de gestion publique sont intégralement reproduites au verso de la mise en demeure.

507. À l'expiration d'un délai qui ne saurait être inférieur à deux mois, le droit de gestion publique peut être mis en œuvre si, dans l'intervalle, aucun changement n'est intervenu⁹³⁴. L'opérateur immobilier public en informe alors le propriétaire par lettre recommandée. Il prévient, par ailleurs, la Direction de l'Inspection régionale du logement à qui il indique le bien

⁹³³ Ces loyers ne peuvent pas excéder 260 € pour un studio, 300 € pour un appartement comprenant une chambre à coucher, 350 € pour un logement de deux chambres, 420 € pour un logement de trois chambres, 500 € pour un logement de quatre chambres et 620 € pour un logement de cinq chambres et plus (art. 10, al. 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant exécution du Code du logement).

⁹³⁴ Art. 19 et 20 du Code bruxellois du logement.

faisant l'objet du droit de gestion publique.

508. Notons, à titre de comparaison, que le Code wallon du logement instaure un degré supplémentaire de procédure, puisqu'il n'investit pas automatiquement l'opérateur immobilier public du droit de gestion sociale mais l'astreint à en obtenir la charge auprès du *juge de paix*⁹³⁵. Ce recours à la justice, chargée de « respecter l'équilibre entre le droit de propriété et le droit au logement », est conçu par les travaux préparatoires comme une « garantie » qui se déploie à la fois « contre l'arbitraire qui pourrait animer certains opérateurs immobiliers » et « contre la violation du droit de propriété »⁹³⁶.

Au contraire, les promoteurs du Code bruxellois ont jugé ce détour trop « lourd »⁹³⁷, à l'instar des instigateurs du Code flamand du logement. Ceci étant dit, le juge de paix wallon ne semble pas pouvoir, à cette occasion, exercer un contrôle en opportunité sur la requête d'attribution de gestion provisoire. Lorsqu'il est saisi d'une demande qui remplit en tous points les exigences du Code, le magistrat n'a manifestement pas d'autre solution que d'y déférer⁹³⁸, étant entendu que le propriétaire peut toujours faire valoir un « empêchement légitime » qui le relèverait de l'obligation de céder la gestion de son bien⁹³⁹.

C. Exercice

509. Comment s'exerce, concrètement, le droit de gestion publique ? S'il se montre discret sur la question, le Code dévoile néanmoins les principales modalités de fonctionnement de cette prérogative novatrice⁹⁴⁰. Une fois officiellement investi du droit de gestion publique, l'opérateur immobilier public dispose de la compétence de gérer le bien pendant neuf ans (maximum), à dater de la rénovation éventuelle du logement.

À cet effet, il est autorisé par le Code à engager les frais nécessaires en vue de l'établissement ou du maintien de la relation locative. Signalons, à cet égard, qu'un fonds de

⁹³⁵ Art. 83, §2, al. 1^{er}, du Code wallon du logement.

⁹³⁶ *Doc. parl.*, Cons. rég. w., sess. ord. 1997-1998, n° 371-1, respectivement p. 7, 20 et 21.

⁹³⁷ *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 22.

⁹³⁸ Voy. Ch. MERTENS et M. BOLCA, *Le nouveau Code wallon du logement ou le droit régional au logement en mouvement*, Diegem, Kluwer, 1990, p. 93.

⁹³⁹ Art. 83, §2, al. 3, du Code wallon du logement.

⁹⁴⁰ Art. 21 du Code bruxellois du logement.

préfinancement de 1.000.000 euros est prévu pour la réalisation de ces travaux⁹⁴¹.

510. L'opérateur immobilier public est titulaire du contrat de bail qu'il passe directement avec le locataire. Par analogie avec la situation qui prévaut en Région wallonne, la convention locative devrait logiquement s'inscrire dans le cadre de la loi du 20 février 1991 sur les baux de résidence principale⁹⁴².

511. Par ailleurs, l'opérateur immobilier public perçoit lui-même les loyers avant de les rétrocéder au propriétaire, déduction faite de tous les frais engendrés — directement ou indirectement — par la gestion publique. À titre de comparaison, signalons qu'en Flandre, le propriétaire ne perçoit pas de loyer en tant que tel mais une indemnité équivalente au revenu cadastral adapté à l'indice des prix à la consommation, sans que cette indemnité puisse dépasser le loyer reçu par l'opérateur immobilier public⁹⁴³. L'honnêteté commande toutefois de préciser que, dans un délai de neuf années maximum, il ne semble pas toujours possible de récupérer, sur le montant d'un loyer par définition modeste, les frais souvent importants de remise en état du bien.

512. Logiquement, enfin, c'est l'opérateur immobilier public qui se charge, aussi, de l'obtention de l'éventuelle attestation de conformité. En toute hypothèse, les baux conclus entre l'opérateur immobilier public et le preneur sont opposables de plein droit au propriétaire⁹⁴⁴.

D. Extinction

513. Le droit de gestion publique peut s'éteindre suivant une double modalité. En théorie, il court jusqu'à son terme prévu. À tout moment cependant, le propriétaire peut demander de reprendre la gestion de son habitation, à la condition expresse d'avoir remboursé au préalable le

⁹⁴¹ Comparer avec l'art. 85*bis* du Code wallon du logement, introduit par le décret du 15 mai 2003 et enrichi par le décret du Parlement wallon du 20 juillet 2005 modifiant le Code wallon du logement, *M.B.*, 25 août 2005.

⁹⁴² Voy. art. 82 du Code wallon du logement.

⁹⁴³ Art. 90, §3, du Code flamand du logement.

⁹⁴⁴ Cf. Fr. LAMBOTTE, « L'ordonnance 2003 portant le Code bruxellois du logement : de l'obligation de louer un logement décent au droit de gestion publique », *Amén.*, 2004/2, p. 93.

solde de « l'ensemble des frais exposés, directement ou indirectement » par l'opérateur immobilier public⁹⁴⁵. Cette reprise de gestion ne peut intervenir au plus tôt que dans un délai de soixante jours à dater de l'envoi du courrier recommandé.

514. En cas d'accord sur la reprise de gestion, le propriétaire est subrogé de plein droit dans les droits et obligations contractuels de l'opérateur immobilier public⁹⁴⁶. En toute hypothèse, l'habitation qui est mise à nouveau en location par le propriétaire au terme du droit de gestion publique doit être proposée, par priorité, au locataire en place. Lequel, par surcroît, ne peut se voir imposer un loyer qui dépasse de plus de la moitié le dernier loyer payé, lequel est plafonné comme on l'a vu.

515. Au final, s'il se singularise par quelques dispositions spécifiques, le droit de gestion publique ne se démarque pas véritablement du système Onkelinx de réquisition. « Sur le fond », résume Jacques Sambon, « les critères d'application de cette nouvelle procédure et l'étendue des responsabilités octroyée aux opérateurs immobiliers [...] ne sont pas fondamentalement distincts »⁹⁴⁷.

⁹⁴⁵ Art. 22 du Code bruxellois du logement, ainsi que N. BERNARD, « Regard critique et comparatif sur le Code bruxellois du logement », *Échos log.*, 2003, p. 158 et s.

⁹⁴⁶ C'est-à-dire qu'il reprend, à sa charge, les droits et obligations contractuels de l'opérateur immobilier public, auquel il succède. Le propriétaire en d'autres termes, devient lui-même le titulaire (le bailleur) du contrat de location passé par l'opérateur.

⁹⁴⁷ J. SAMBON, *op. cit.*, p. 150.

E. Compatibilité avec le droit de propriété

516. Jusqu'en 2004 n'avait jamais été posée devant la Cour constitutionnelle la question de la compatibilité d'un instrument comme le droit de gestion publique avec le droit de propriété *in se*, tel qu'il est consacré notamment par l'article 16 de la Constitution⁹⁴⁸ et le premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales⁹⁴⁹. La haute juridiction ne pouvait, il y a peu, appréhender ce genre de problème que de biais, sous l'angle de l'égalité des Belges devant la loi ou celui de la non discrimination⁹⁵⁰. Depuis la réforme intervenue en 2003, la Cour est compétente pour juger de la violation par une norme (de niveau législatif) de tout droit fondamental consacré dans le titre II de la Constitution (« Des Belges et de leurs droits »)⁹⁵¹.

Et, dans la foulée immédiate, le Syndicat national des propriétaires décidait d'entreprendre devant la Cour d'arbitrage le tout frais Code bruxellois du logement du 17 juillet 2003, accusé, par l'entremise de son droit de gestion publique, d'attenter au droit constitutionnel de propriété. Pour la première fois, la Cour, en raison de ses prérogatives nouvelles, allait pouvoir rendre un arrêt de principe sur cette question cruciale qu'est la cohabitation avec le droit de propriété (reconnu par l'article 16 de la Constitution) d'une mesure ressortissant au droit au logement (lui aussi de rang constitutionnel : article 23) et empiétant, dans une certaine mesure, sur les attributs classiques du propriétaire.

517. Prononcée le 20 avril 2005, la décision fait incontestablement date, tant la Cour se montre explicite sur les limitations que le propriétaire est appelé à souffrir en vertu de règles se

⁹⁴⁸ « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et équitable indemnité ».

⁹⁴⁹ « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international » (art. 1^{er}, al. 1^{er}). Dans la foulée, le Protocole précise que ces prérogatives « ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général [...] » (art. 1^{er}, al. 2).

⁹⁵⁰ Par exemple, dans l'arrêt précité sur la réduction du précompte immobilier pour cause d'inoccupation, si la Cour a décidé d'invalider le mécanisme bruxellois de suppression de ladite réduction, c'est parce que celui-ci introduisait une discrimination « disproportionnée » envers « la catégorie des propriétaires d'habitations bien entretenues dont l'immeuble est inoccupé en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de leur volonté » (C.A., 19 décembre 2002, n°187/2002, *M.B.*, 21 mars 2003).

⁹⁵¹ Loi spéciale du 9 mars 2003 modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, *M.B.*, 11 avril 2003, art. 2.

réclamant du droit au logement⁹⁵². « Dans l'exercice de cette compétence [le logement], les régions peuvent apporter des limitations au droit de propriété », indique la Cour sans équivoque, avant d'enclêmer : « la mise en œuvre d'une politique du logement implique que des limites soient apportées à l'exercice du droit de propriété des titulaires de droits réels sur les immeubles concernés par les mesures destinées à atteindre l'objectif fixé ». C'est que le droit de gestion publique ne vise que les logements inoccupés, ceux qui n'ont pas fait l'objet de travaux de rénovation et ceux qui ont été déclarés inhabitables conformément à l'article 135 de la Nouvelle loi communale.

Dès lors, « il n'implique pas de modification du régime relatif au droit de propriété tel qu'il est défini par le Code civil », déduit la Cour (B.10.3). Et aux requérants qui voyaient dans la mesure attaquée une « expropriation de fait » (et, si le droit de gestion se prolonge au-delà de neuf ans⁹⁵³, une « servitude d'utilité publique »), la Cour rappelle l'objectif poursuivi par le législateur à travers le droit de gestion, qui est de « concrétiser le droit au logement en stimulant efficacement l'offre de logements sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale », avant d'en inférer : « Eu égard à l'article 23 de la Constitution, cet objectif s'impose au législateur compétent » (B.17.2).

518. Si les restrictions apportées au droit de propriété peuvent, on vient de le voir, exciper d'une légitimité solide, encore celles-ci doivent-elles rester dans un rapport de juste proportion. Ici non plus cependant, un quelconque excès ne saurait être constaté, note la Cour.

La réglementation, en effet, ménage au propriétaire une batterie de dispositifs destinés à atténuer la dépossession. Le droit de gestion, tout d'abord, ne s'applique qu'au terme d'une longue procédure au cours de laquelle le propriétaire est libre de faire valoir ses arguments et qu'il peut, du reste, stopper en donnant une affectation effective à son bien. Le droit de gestion, ensuite, ne concerne qu'une frange limitée du bâti, circonscrite, pour l'essentiel, à l'inoccupation *spéculative*. Le propriétaire, par ailleurs, continue de percevoir le produit de la location, fixé

⁹⁵² C.A., 20 avril 2005, n° 69/2005, *M.B.*, 11 mai 2005.

⁹⁵³ On se demande bien comment d'ailleurs, le Code bruxellois du logement limitant explicitement la durée du droit de gestion à « neuf ans maximum » (art. 21, §2, al. 1^{er}). À moins que les requérants ne se réfèrent à la disposition qui contraint le propriétaire, au terme du droit de gestion et si l'habitation est à nouveau mise en location, à offrir l'habitation par priorité au locataire en place (art. 22, §3). C'est oublier cependant (ou faire mine d'oublier...) qu'il peut, à cette occasion et suivant cette même disposition, appliquer une augmentation de loyer qui peut aller jusqu'à 50 %.

certes à un montant éventuellement symbolique mais « la mesure manquerait son objectif social si le législateur venait à fixer des montants exorbitants pour les locataires sociaux » (B.17.7). Le propriétaire, également, a l'heur de retrouver, au terme du droit de gestion, un bien valorisé par les travaux de rénovation entrepris par l'opérateur public. Au demeurant, il conserve le bénéfice de tous les recours juridictionnels de droit commun (juge de paix notamment) pour faire état de sa bonne foi, tout en demeurant libre d'introduire une demande en annulation et en suspension devant le Conseil d'État. Le propriétaire, enfin, est autorisé à reprendre la gestion de son bien « à tout moment », après avoir remboursé le solde des frais exposés par l'opérateur public, lequel ne peut s'opposer à cette reprise. « Eu égard à ce qui précède et compte tenu du poids particulier que le Constituant a lui-même accordé au droit à un logement décent », conclut la Cour, « les dispositions attaquées, en raison de leur nature et des garanties offertes, ne portent pas atteinte de manière disproportionnée aux droits des propriétaires concernés » (B.17.10).

F. Moins une menace qu'une opportunité

519. En guise de conclusion — intermédiaire — sur le droit de gestion publique, qu'il soit simplement permis de dire que ce nouvel instrument doit moins s'analyser comme une menace pour les propriétaires, dont il constituerait une atteinte à leur droit, que comme une véritable instance de médiation de marché, avec pour effet potentiel la réintroduction sur le marché locatif de biens précédemment restés improductifs. Susceptible de rencontrer aussi bien les intérêts des locataires que ceux des propriétaires tout en exerçant une stimulante influence sur la rénovation urbaine, le mécanisme mérite, sur papier à tout le moins, le meilleur accueil. Un peu à la manière des agences immobilières sociales, cette interface permet, au bénéfice de tous, de socialiser le marché privé⁹⁵⁴ et d'offrir des logements décents aux personnes à revenus modestes.

Les propriétaires, au demeurant, ne disposent pas toujours, loin de certains clichés, des moyens financiers nécessaires pour remettre leur bien eux-mêmes en état (les fameux « petits propriétaires »).

Épinglons en finale que le droit de gestion publique cultive le mérite louable de promouvoir cette exigence cardinale en matière de logement qu'est la mixité sociale, puisqu'il

⁹⁵⁴ Encore que les logements publics soient également visés par le droit de gestion publique.

contribue à disséminer les personnes pauvres dans le tissu urbain tout entier, au lieu de les parquer dans des ghettos.

*

* *

Comment, au-delà de ce qu'on a déjà soulevé, parvenir à redynamiser un mécanisme — le droit de gestion publique — dans un état actuel proche de la catatonie, pour ne pas dire mort clinique ? Trois suggestions peuvent être faites à cet égard.

G. Du danger inhérent à un allongement excessif du délai de prise en gestion

520. Une idée circule actuellement, avec insistance, consistant à allonger notablement la durée de prise en gestion du bien (durée actuellement arrêtée à neuf ans, on l'a vu). Il convient, à notre estime, de faire un sort à cette fausse bonne idée. Celle-ci, notamment, est promue par certains parlementaires, qui ont déposé sous la législature précédente une proposition d'ordonnance visant à porter cette durée à 18 ans au total⁹⁵⁵, proposition qu'ils ont « relevée de caducité » sous cette législature-ci.

521. Il est vrai que l'opérateur public ayant capté le logement risque de ne pas rentrer dans ses frais puisque des travaux de rénovation plus ou moins lourds devront très certainement être engagés dans un bien laissé vide et qu'il devra en supporter le coût, même préfinancé. Certes, il peut se payer sur les loyers versés au locataire avant de les rétrocéder au propriétaire dessaisi mais, vu que le loyer doit rester modique et que la durée maximale de prise en gestion est « limitée » à neuf ans, un remboursement intégral est illusoire (sauf à ne prendre en gestion que des immeubles faiblement dégradés, ce vers quoi il conviendrait de s'acheminer). Soulignons cependant que « les modalités du droit de gestion publique seront assouplies notamment par l'augmentation de la durée d'amortissement d'autre part », à en croire en tout cas l'accord de majorité bruxellois⁹⁵⁶.

⁹⁵⁵ Proposition d'ordonnance déposée le 10 mars 2009 par Mmes Emmery et Frémault et M. Pesztat, modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement pour faciliter la mise en oeuvre du droit de gestion publique, Parl. Brux.-Cap., *Doc. parl.*, sess. ord. 2008-2009, n°A-563/1.

⁹⁵⁶ *Un développement régional durable au service des Bruxellois, op. cit.*, p. 26.

522. Cette extension temporelle, à notre sens, recèle un lourd danger en ce qu'elle expose la future ordonnance à la censure de la Cour constitutionnelle. Celle-ci, pour rappel, n'avait exonéré (dans son arrêt 69/2005) le droit de gestion publique de tout vice d'anticonstitutionnalité que parce que, *in casu*, l'atteinte ainsi portée au droit de propriété était restée *limitée*, dans un juste rapport de proportionnalité au regard de l'objectif général poursuivi par le législateur ordonnancier. Or, il est à craindre, à cette aune, que le doublement de la durée de dépossession du bien puisse être assimilé par la haute juridiction à une *expropriation de fait*, sans nullement qu'y soient attachées les garanties inhérentes à cette procédure (en termes d'indemnisation notamment).

523. Signalons toutefois que la proposition d'ordonnance précitée (et relevée de caducité) a été (re)déposée au Parlement bruxellois le 2 mars 2010, mais avec un contenu sensiblement différent⁹⁵⁷. En lieu et place d'un doublement pur et simple du délai de prise en gestion (qui aurait porté alors à 18 ans, soit une génération⁹⁵⁸), le texte suggère un allongement *limité au temps nécessaire pour amortir les travaux*, déterminé dès lors en fonction du cas d'espèce⁹⁵⁹. Le 1^{er} avril 2010, quoi qu'il en soit, ce dernier texte a bien été promulgué⁹⁶⁰.

Reste à voir naturellement si, même limitée de la sorte, l'extension conférée au droit de gestion publique permettra au mécanisme, dans sa nouvelle mouture, de négocier avec succès le teste de constitutionnalité auxquels ses contempteurs ne manqueront pas de le soumettre⁹⁶¹. Soulignons à cet égard que le prêt sans intérêt accordé par la Région aux opérateurs du droit de

⁹⁵⁷ Proposition d'ordonnance déposée le 2 mars 2010 par A. Hutchinson et consorts modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement pour faciliter la mise en oeuvre du droit de gestion publique, Parl. Brux.-Cap., *Doc. parl.*, sess. ord. 2009-2010, n°A-74/2.

⁹⁵⁸ Ce genre de seuil (une génération) n'est pas sans exercer un lourd effet symbolique à l'encontre des propriétaires, dont l'expérience montre qu'ils peuvent encore consentir à une « dépossession » de leur bien inoccupé pourvu qu'ils aient l'assurance de pouvoir alors en recouvrer la pleine maîtrise le jour où leurs enfants, devenus grands, aspirent à quitter le cocon familial et à s'installer à leur compte.

⁹⁵⁹ « La période de neuf ans visée à l'alinéa précédent peut être prolongée du nombre de mois nécessaires pour que les loyers calculés selon les dispositions prévues à l'article 19, alinéa 3, 1^o, couvrent l'ensemble des frais engendrés par le droit de gestion publique visés à l'article 19, alinéa 3, 4^o, lorsque, au terme de cette période de neuf ans, l'opérateur immobilier public n'a pas été remboursé de ces frais, soit par la perception des loyers comme indiqué au § 3, soit par le remboursement par le titulaire de droits réels du solde de ces frais, comme prévu à l'article 22, §1^{er} ».

⁹⁶⁰ Art. 21, §2, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement, modifié par l'art. 2 de l'ordonnance du Parlement bruxellois du 1^{er} avril 2010 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement pour faciliter la mise en oeuvre du droit de gestion publique, *M.B.*, 9 avril 2010.

⁹⁶¹ Dernier exemple en date, le Syndicat national des propriétaires n'a pas manqué, ce 6 novembre 2009, d'entreprendre devant la Cour constitutionnelle l'ordonnance du 30 avril 2009 portant l'amende administrative régionale afférente aux logements inoccupés.

gestion publique pour les frais de rénovation peut culminer à 50.000 euros (par logement)⁹⁶², indication qui donne tout de même la mesure de la hauteur possible des travaux (et, partant, de la durée de remboursement⁹⁶³ ...).

H. Impliquer le secteur associatif

524. Si, on l'a dit, le droit de gestion publique a connu un tel fiasco, c'est notamment parce que le pouvoir d'initiative est dévolu aux seules autorités publiques (locales en l'espèce), dont la vocation n'est *pas* de réhabiliter les immeubles vides pour, ensuite, les mettre location. Ceci, sans compter que leurs éventuelles velléités en la matière ne manqueraient pas d'attirer les reproches consistant, en substance, à objecter : « occupez-vous plutôt de votre patrimoine inoccupé plutôt que de chercher noise aux autres ». Par ailleurs, voudraient-elles l'appliquer réellement, que les communes se couperaient alors des rentrées fiscales liées à la taxe sur les immeubles inoccupés (pour peu, naturellement, qu'elles fassent un usage réel de ce dernier outil). Elles n'ont donc aucun intérêt à scier la branche sur laquelle elles sont assises en quelque sorte. Tout à l'inverse, le secteur associatif — qui n'est pas à la tête d'un parc immobilier — dispose d'une expertise d'une première main en ce qui concerne la rénovation et la mise en location de logements anciennement dégradés⁹⁶⁴. Il y a, là, des compétences, des aptitudes techniques et un dynamisme qu'il serait coupable de ne pas plus exploiter, notamment dans le cadre du droit de gestion publique.

525. *Comment* cependant, et là est toute la question naturellement, insérer le secteur associatif dans le mécanisme du droit de gestion publique ? Et *quelles* associations, par ailleurs, ainsi impliquer ? À cet égard, notons d'abord que l'ordonnance du 19 juillet 2007⁹⁶⁵ a déjà permis aux agences immobilières sociales de passer des contrats de gestion (ou des contrats de

⁹⁶² Art. 6, §1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2006 organisant le fonds Droit de gestion publique, *M.B.*, 18 décembre 2006.

⁹⁶³ Avec des loyers avoisinant les 300 euros, desquels il faut retrancher encore une partie à rétrocéder au propriétaire...

⁹⁶⁴ Qu'on songe à Renovassistance, à Habitat et humanisme, à RenovaS, au Réseau Habitat, etc. Et l'on ne parle même pas, ici, de la vingtaine d'agences immobilières sociales actives sur le territoire de Bruxelles-Capitale.

⁹⁶⁵ Ordonnance du 19 juillet 2007 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, en vue de permettre aux agences immobilières sociales de prendre en gestion des logements inclus dans un bail commercial ou faisant l'objet du droit de gestion publique, *M.B.*, 24 août 2007.

location) avec les opérateurs immobiliers publics qui auraient mis en oeuvre ce mécanisme avec succès. Las, cette possibilité ainsi donnée aux pouvoirs locaux de déléguer la gestion et l'administration des biens qu'ils auraient eux-mêmes captés par le truchement du droit de gestion publique ne les a pas outre mesure séduits puisque l'idée n'a jamais été concrétisée ; à tout le moins, elle n'a pas été jugée suffisamment attractive pour que les communes acceptent de passer au-dessus de leurs réticences à l'endroit du droit de gestion publique.

526. Faut-il alors conférer aux associations non plus seulement la gestion des biens mais, plus radicalement, la titularité même du droit de gestion publique ? Elles auraient ainsi la faculté d'actionner elles-mêmes ce mécanisme et de le mettre en branle de leur propre initiative (dans le plein respect, naturellement, des conditions légales). Telle est, précisément, la proposition qui avait été adressée aux agences immobilières sociales à l'époque de l'adoption du Code du logement. La suggestion n'avait rien d'irrationnel, dans la mesure où l'agence immobilière sociale a justement pour vocation de socialiser pareillement le marché privé en captant des habitations (vides souvent) dans le parc privé pour les donner à bail à une population à revenus modestes. Du reste, les A.I.S. du sud du pays (et, même, les « associations de promotion du logement ») ont reçu la faculté d'exercer le droit de gestion publique⁹⁶⁶. Las, le projet a tourné court, repoussé par une majorité d'A.I.S. elles-mêmes, nullement désireuses d'exercer le droit de gestion publique. En fait, elles craignaient de ternir de la sorte leur réputation de neutralité auprès des propriétaires, avec lesquels elles sont « condamnées » à travailler et à rester en bons termes.

527. Quelles associations, alors, pour prêter leur concours à l'application du droit de gestion publique ? On songe ici, au premier chef, aux asbl déjà reconnues actuellement — et subsidiées par le Gouvernement bruxellois — au titre de « l'insertion par le logement » (une vingtaine en tout)⁹⁶⁷, mais d'autres pourront également se porter candidates. N'est-il pas dangereux, pourront objecter certains, de déléguer ainsi à des acteurs purement privés la mise en oeuvre d'un outil tel que le droit de gestion publique ? Signalons, d'abord, que c'est l'optique qui

⁹⁶⁶ Art. 1^{er}, 23^o, et 80, al. 1^{er}, du Code wallon du logement tel que révisé par le décret du Parlement wallon du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, *M.B.*, 1er juillet 2003.

⁹⁶⁷ Cf. l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1992 relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations œuvrant à l'insertion par le logement.

a été privilégiée en Wallonie, sans que cela suscite, là, remous ou « dérapage ». Ensuite, ces associations ne sont pas moins tenues au respect des conditions fixées par l'ordonnance que les opérateurs publics. Enfin, la sphère associative est *déjà* investie d'une mission similaire puisque l'ordonnance du 30 avril 2009 (voy. infra) a reconnu aux associations « ayant pour objet la défense du droit au logement et jouissant de la personnalité civile »⁹⁶⁸ le droit d'agir en cessation (aux fins de faire entendre par un juge à un propriétaire de logement vide qu'il doit mettre fin à l'inoccupation, sous peine d'astreinte le cas échéant). Cela fait longtemps, en fait, que le secteur associatif, pleinement crédibilisé, est considéré comme un véritable partenaire par le pouvoir public pour mener à bien sa politique du logement⁹⁶⁹, au point d'ailleurs que la question actuellement, à tout prendre, tourne plutôt autour de l'indépendance de ces associations et d'une éventuelle instrumentalisation de celles-ci, mais ceci est un autre débat⁹⁷⁰.

528. On le voit, loin d'apparaître comme des délateurs animés par le seul esprit de vengeance ou enfermés dans des logiques particularistes, les usagers de première ligne offrent un concours qui s'avère indispensable pour assurer un début d'application de la loi sur le terrain et, *in fine*, contribuer au bien commun. Leur « expertise du vécu » est reconnue en même temps qu'est avantageusement utilisée leur souplesse de fonctionnement. En définitive, la lutte contre

⁹⁶⁸ « Pour autant qu'elle soit agréée par le Gouvernement selon des critères qu'il détermine » (art. 23*duodecies*, §7, du Code bruxellois du logement).

⁹⁶⁹ Dans le domaine de la qualité des logements, tout d'abord, le Code bruxellois du logement a tenu à confier au locataire, aux « associations déterminées par le Gouvernement » et même à « tout tiers justifiant d'un intérêt » le soin d'alerter le Service de l'inspection régionale aux fins de dénoncer des situations d'insalubrité (art. 13, §2, al. 1^{er}, 2^o). Par ailleurs, tant au niveau fédéral (art. 30, 1^o, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 30 mai 2007) qu'à l'échelon régional (art. 196, 1^o, du Code bruxellois du logement, inséré par l'art. 3 de l'ordonnance du Parlement bruxellois du 19 mars 2009, *M.B.*, 7 avril 2009), les réglementations anti-discrimination — qui régissent entre autres le domaine du bail, social ou privé — confèrent le droit d'introduire, là aussi, une action en cessation à une série d'organisations, dont « tout établissement d'utilité publique et toute association, jouissant de la personnalité juridique depuis au moins trois ans à la date des faits, et se proposant par ses statuts de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination ». Enfin, depuis longtemps déjà, la matière du droit de l'environnement est familière avec ce principe puisque la loi du 12 janvier 1993 autorise les a.s.b.l. (dotée de la personnalité juridique depuis trois ans au moins) à exercer une action en cessation pourvu qu'elles aient dans leur objet social la protection de l'environnement et que leur activité « concerne l'intérêt collectif de l'environnement qu'elle vise à protéger » (art. 2 de la loi du 12 janvier 1993 concernant un droit d'action en matière de protection de l'environnement, *M.B.*, 19 février 1993). Ceci, sans même parler du secteur de la protection des consommateurs où, depuis 1991, un dispositif similaire a cours (art. 4 et 5 de la loi du 26 mai 2002 relative aux actions en cessation intracommunautaires en matière de protection des intérêts des consommateurs, *M.B.*, 10 juillet 2002 ; voy. également les art. 95 et 98, §1^{er}, al. 1^{er}, 4, de la loi du 14 juillet 1991 sur les pratiques du commerce et sur l'information et la protection du consommateur, *M.B.*, 29 août 1991).

⁹⁷⁰ Voy. sur ce thème A. QUÉVIT (dir.), *Associatif et pouvoirs publics : une dialectique tonique*, Charleroi, Fonds du logement wallon, 2009, ainsi que N. BERNARD, « L'associatif comme acteur à part entière de la politique du logement », préface du *Rapport annuel 2008* de l'asbl Convivence, Bruxelles, 2009, p. 3 et s.

l'inoccupation est trop importante pour la faire dépendre entièrement de l'action de l'administration (dont on connaît certaines inerties) ou, dans le pire des cas, pour l'exposer à des risques de blocage politique.

529. Le monde politique a-t-il entendu cet appel ? Partiellement, oui, puisque l'ordonnance susdécrite du 1^{er} avril 2010⁹⁷¹ a confié au secteur associatif le soin d'alerter l'administration communale sur l'existence — et la localisation — de bâtiments abandonnés sur le territoire de la commune⁹⁷², ce qui devrait dynamiser considérablement l'enclenchement de la procédure⁹⁷³.

Nulle trace dans ce texte, en revanche, de l'éventuelle possibilité donnée aux associations — comme en Région wallonne — d'initier et surtout exercer, *elles-mêmes*, le droit de gestion publique. Celles-ci, il est vrai, ne sont pas dépositaires d'une mission d'intérêt général, contrairement aux opérateurs immobiliers publics traditionnels.

I. Remplacer le bâton par la carotte ?

530. Il est une dernière suggestion à apporter concernant, plus largement, la lutte contre les logements inoccupés telle qu'elle est actuellement conçue en Région bruxelloise. C'est que les outils de type répressif ont accusé certaines limites manifestement, qu'il s'agisse du droit de

⁹⁷¹ Art. 18bis du Code bruxellois du logement, inséré par l'art. 3 de l'ordonnance du Parlement bruxellois du 1^{er} avril 2010 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement pour faciliter la mise en oeuvre du droit de gestion publique, *M.B.*, 9 avril 2010.

⁹⁷² « Les associations visées à l'article 23duodecies, § 2 [c'est-à-dire celles qui sont habilitées à agir en cessation sur pied de l'ordonnance du 30 avril 2009 instituant une amende administrative régionale sur les logements inoccupés], peuvent adresser, par courrier recommandé à l'administration communale sur le territoire de laquelle se trouve le logement ou au service chargé du contrôle du respect du chapitre V du titre III du Code du logement, la plainte visée à la même disposition. Dans cette hypothèse, dans les trois mois de la réception de la plainte, l'administration communale ou le service chargé du contrôle du respect du chapitre V du titre III du Code du logement informe l'association de la suite qui y a été réservée et, notamment, le cas échéant, de l'existence d'un procès-verbal de constat et de la mise en oeuvre des dispositions prévues au présent chapitre et des dispositions prévues à l'article 23duodecies. Cette communication inclut la motivation de l'attitude de l'administration communale ou du service chargé du contrôle du respect du chapitre V du titre III du Code du logement ».

⁹⁷³ Voy., pour de plus amples développements sur l'intention du législateur, la proposition d'ordonnance déposée le 2 mars 2010 par A. Hutchinson et consorts modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement pour faciliter la mise en oeuvre du droit de gestion publique, Parl. Brux.-Cap., *Doc. parl.*, sess. ord. 2009-2010, n°A-74/1.

réquisition fédéral ou du droit de gestion publique régional (ou encore, mais dans une moindre mesure, de la taxe communale, laquelle obtient tout de même des résultats — en termes de dissuasion et de ré-occupation « spontané » du bien — pour peu qu'elle fasse l'objet d'une véritable volonté d'application). Pour parvenir à réhabiliter les logements vides, la voie coercitive n'est donc pas la seule à suivre (même si, souvent, le simple fait de menacer — d'une réquisition, d'une prise en gestion, etc. — suffit à amener le propriétaire à donner *in fine* un usage à son bien : vente, rénovation, ...). Des mesures incitatives doivent impérativement être déployées aux côtés des dispositifs de nature plus sanctionnelle. En clair, il faut donner aux propriétaires privés les moyens pécuniaires pour mettre fin, avec leur assentiment, au déclassement de leur habitation. Cette option suppose cependant une certaine dose de cynisme puisqu'elle conduira en bout de course à récompenser financièrement des propriétaires négligents. La Région wallonne, en tout cas, tient à emprunter la voie de l'incitatif également. Un subside (qui couvre 100 % des travaux, avec un plafond à 52.000 euros) est ainsi accordé au propriétaire qui, après rénovation, en délègue la gestion à une agence immobilière sociale pendant neuf ans au minimum. On le voit, les avantages ne sont pas minces. En pratique, toutefois, il semble que ce plafond (qui semble pourtant appréciable) soit régulièrement « pulvérisé » (par les demandeurs). En cause : à la fois le mauvais état des biens qui sont restés inoccupés un certain temps et l'évolution des prix de construction/rénovation. Conséquence : certains dossiers peinent à se conclure.

531. En filigrane de ces mesures, un changement de philosophie à épinglez : s'il y en a naturellement, et en nombre, tous les propriétaires de logements vides ne sont pas des spéculateurs. Parfois, c'est le manque de moyens financiers pour réaffecter les lieux qui contraint ces propriétaires à laisser le bien inexploité. Comme l'indique une étude de l'Université de Liège⁹⁷⁴, le grand âge du propriétaire constitue le registre explicatif principal (hors la spéculation, difficilement quantifiable), justifiant à lui seul près de 30 % des cas d'abandon. Conjugées à la baisse des revenus, les difficultés — d'ordre physique — grandissantes rencontrées par les aînés pour entretenir le logement amènent ceux-ci en effet à se désintéresser, dans une proportion substantielle, de leur patrimoine bâti. En bref, pour ces propriétaires-là, les

⁹⁷⁴ Université libre de Bruxelles (GUIDE), Université catholique de Louvain (CREAT) et Université de Liège (LEPUR), *Reconstruire la ville sur la ville. Recyclage des espaces dégradés*, Rapport final de l'étude commandée par la Conférence permanente du développement territorial de la Région wallonne, septembre 2004, p. 62 et s.

mesures incitatives conviennent mieux que les coercitives.

SECTION IV. TAXES COMMUNALES

532. À l'inverse de ses homologues flamande et wallonne, la Région bruxelloise n'a jamais disposé d'une taxe unifiée sur les logements vides. Dans la capitale, ce sont les communes qui, individuellement, établissent et lèvent l'impôt sur les immeubles inoccupés. Le taux de la taxe, par conséquent, varie fortement d'une localité à l'autre, dans un rapport qui peut aller du simple au quadruple. Si, aujourd'hui, toutes les entités se sont — enfin ! — dotées d'un règlement en la matière, la perception de l'impôt reste hautement aléatoire⁹⁷⁵. Les municipalités, en effet, affichent un zèle variable, pour dire le moins, lorsqu'il s'agit de recouvrer le montant d'une redevance passablement impopulaire et particulièrement peu rentable électoralement, de sorte que près d'une municipalité sur deux⁹⁷⁶ n'en tire aujourd'hui aucun revenu un tant soit peu substantiel (qui dépasse les 20.000 euros) et, pour deux d'entre elles, le rendement est tout simplement nul. Plus spécifiquement, les droits constatés nets s'élèvent, en 2008, à 2.595.000 euros sur l'ensemble de la Région, ce qui constitue une augmentation par rapport à 2006 (+18%) mais une diminution par rapport à 2005 (-23%)⁹⁷⁷.

Pointons également l'existence de multiples possibilités de recours et d'exonération offertes au débiteur de la taxe, possibilités largement exploitées dans la pratique. Si l'introduction d'un recours ne permet évidemment pas d'éluder l'impôt, le recouvrement de la taxe est suspendu pendant la durée de l'action en justice, ce qui écorne sévèrement l'effet dissuasif de l'outil. Pour leur part, les exonérations s'appliquent entre autres à la demande de permis d'urbanisme ainsi qu'à la réalisation de travaux. Nombreux sont cependant les permis « bidon » jamais suivis d'effet. Rien d'illégal, cependant, dans cette attitude dès lors qu'un permis d'urbanisme représente un droit (d'entreprendre la réfection) plutôt qu'un devoir.

Et, concernant ce faible effet dissuasif, signalons encore que, souvent, l'application de la

⁹⁷⁵ Sur le sujet, cf. notamment N. BERNARD, « Le régime fiscal applicable aux immeubles abandonnés en Wallonie, en Flandre et à Bruxelles. Convergences et ruptures », *Échos log.*, 2005, n° 1 et 2.

⁹⁷⁶ 7 communes sur 19.

⁹⁷⁷ Réponse faite le 18 mai 2010 par le Secrétaire d'Etat au logement de la Région de Bruxelles-Capitale en commission du logement et de la rénovation urbaine du Parlement bruxellois à la suite de l'interpellation de Fouad Ahidar concernant la lutte contre les logements inoccupés dans les différentes communes bruxelloises.

taxe est graduelle, le montant n'étant pas réclamé à 100 % dès la première année. De toute façon, quand c'est le bien cas, la somme exigée ne pèse parfois pas lourd face aux profits — autrement substantiels — qu'escomptent certains spéculateurs, lesquels préfèrent de loin régler l'impôt plutôt que de mettre fin à l'inoccupation.

533. Le personnel communal, par ailleurs, est souvent insuffisant pour assurer un inventaire systématique et instruire les dossiers.

Dans la majorité des communes, enfin, certains propriétaires sont totalement exonérés de l'impôt, comme les administrations publiques, les individus qui ont entamé dans le bien des travaux de rénovation ainsi que les personnes ne possédant pas d'autre habitation que l'immeuble visé par la taxe⁹⁷⁸. Pour leur part, les propriétaires qui possèdent deux immeubles dont l'un est vide sont, souvent, imposés à 50 % seulement, pendant une période limitée ou non⁹⁷⁹.

534. Face à la complexité et à la lenteur de la procédure en justice, conjuguées aux ressources judiciaires et financières souvent importantes déployées par les propriétaires pris en défaut, les administrations municipales apparaissent singulièrement démunies.

Cela étant, le défaut d'exécution de la taxe est, dans une certaine proportion, imputable aux communes elles-mêmes. Au lieu de recourir à la taxation et s'exposer ainsi à des recours longs et aléatoires, certaines d'entre elles, en effet, s'abstiennent délibérément de lever la taxe sur l'inoccupation pour continuer à percevoir le précompte immobilier qui, grâce aux additionnels (particulièrement élevés en Région de Bruxelles-Capitale), représente la part principale de leurs ressources (22,8 % de leurs recettes ordinaires et 51,9 % de leurs rentrées fiscales)⁹⁸⁰.

SECTION V. AMENDE ADMINISTRATIVE RÉGIONALE

⁹⁷⁸ Voy. par exemple l'art. 7 du Règlement de Bruxelles-Ville (arrêté du conseil communal du 1^{er} décembre 2008 « Taxe sur les immeubles et terrains à l'abandon »).

⁹⁷⁹ Cf. Inter-Environnement Bruxelles et Brusselse Raad voor het Leefmilieu, *Immeubles inoccupés. Aperçu des réglementations communales et régionales en matière d'obligations, de taxations et de subsides*, Bruxelles, 1995.

⁹⁸⁰ Source, pour l'exercice d'imposition 2001 : M. THOULEN et G. FILLEUL, *Les additionnels communaux au précompte immobilier en Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Association des villes et communes de la Région de Bruxelles-Capitale et Dexia, septembre 2003.

A. Contextualisation

535. Face à l'efficacité toute relative des dispositifs existants, il n'était pas illogique de voir le Parlement bruxellois « tenter quelque chose » pour débloquer une situation actuellement proche de l'impasse. C'est le contraire qui aurait constitué une faute politique, une négligence coupable. Confronté, plus spécifiquement, à une certaine inertie des pouvoirs *locaux* (qui disposent des principaux leviers d'action réglementaires pour mettre fin à l'inoccupation), les autorités régionales entendent en quelque sorte reprendre la main.

536. Dont acte. Au crépuscule de la législature, le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté ce 30 avril 2009 une ordonnance destinée à intensifier le combat contre les immeubles inoccupés⁹⁸¹. Celle-ci, pour l'essentiel, insère dans le Code bruxellois du logement⁹⁸² un chapitre V (intitulé « Des sanctions en cas de logement inoccupé ») composé d'un article unique (*23duodecies*). Plusieurs innovations d'importance y sont à épinglez : amende administrative en cas d'inoccupation, hypothèque légale sur le bien objet de l'infraction en vue de garantir le paiement de l'amende, action en cessation, droit d'action reconnu aux associations, etc. Quels sont donc les ressorts de ce nouveau dispositif qui aboutit à « muscler » significativement la lutte contre les bâtiments vides (le texte initial prévoyait même des sanctions pénales — amende et emprisonnement) ?

537. L'ordonnance du 30 avril 2009 s'articule autour d'un principe fondateur : le maintien en inoccupation d'un bâtiment est désormais érigé en « infraction administrative », qui vaut à son auteur une amende dont le paiement est garanti par une hypothèque légale sur le bien, à actionner lors de la vente publique forcée. En sus, un organe administratif *ad hoc* (encore à créer) et une vingtaine d'associations reconnues sont habilités à saisir le juge en vue de faire cesser cette situation. Détaillons.

⁹⁸¹ Ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 avril 2009 visant à ajouter un chapitre V dans le titre III du code du logement relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé, à modifier l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires et à modifier le Code judiciaire, *M.B.*, 8 mai 2009.

⁹⁸² Code bruxellois du logement tel qu'institué par l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003, *M.B.*, 9 septembre 2003.

B. Champ d'application

538. La nouvelle mesure ne crée pas son propre champ d'application. Insérée dans cet instrument organique qu'est le Code bruxellois du logement, elle se greffe simplement à celui-ci et régit, par conséquent, tous les types de biens qui sont déjà soumis à l'empire du Code. Ainsi, tant le secteur privé du logement que le parc immobilier social tombent sous le coup de l'ordonnance du 30 avril 2009. Aucun segment du marché (résidentiel), autrement dit, n'est à l'abri.

539. Signalons, par ailleurs, que le propriétaire (du bien inoccupé) n'est pas seul à être visé. Le titulaire d'un droit d'usufruit, de superficie ou d'emphytéose est également assujéti, comme de juste, au prescrit nouveau.

540. Il ne peut cependant être déduit de ces éléments que toute inoccupation sera sanctionnée. D'abord, le nouveau dispositif ne vise que le bâtiment (ou une partie de celui-ci) « destiné au logement »⁹⁸³, ce qui a pour effet d'exclure les bureaux aussi bien que les surfaces commerciales ou encore les anciens espaces industriels, entre autres. Notons toutefois que le libellé originel de la proposition d'ordonnance visait les bâtiments « *structurellement* destinés » à l'habitation, ce qui comprenait les immeubles conçus au départ à des fins résidentielles mais ultérieurement convertis en bureaux. Ce type particulier de bureau — parce que la transformation s'est faite le plus souvent dans l'illégalité — échappe dès lors à l'ordonnance du 30 avril 2009⁹⁸⁴.

541. Ensuite, pour être sanctionnée, l'inoccupation doit réunir les caractéristiques énoncées par le Code à propos du mécanisme de droit de gestion publique susdécrit.

⁹⁸³ Art. 23*duodecies*, §1^{er}, du Code bruxellois du logement.

⁹⁸⁴ Comp. avec l'art. 1^{er}, 3^o, du Code wallon du logement tel qu'institué par le décret du Parlement wallon du 29 octobre 1998, *M.B.*, 4 décembre 1998. À propos par exemple du droit de gestion sociale wallon (art. 80 et s. du Code wallon du logement), la Cour constitutionnelle avait en son temps déclaré : « Il relève de son pouvoir d'appréciation [celui du législateur décrétoal wallon] de décider si pour atteindre l'objectif qu'il s'est fixé, les mesures doivent ultérieurement être étendues à des immeubles qui ne sont pas initialement destinés au logement mais qui peuvent être affectés à cette fin » (C.C., 25 octobre 2000, 105/2000, considérant B.17).

Concrètement, le logement inoccupé est soit celui qui n'est pas garni du mobilier indispensable à son affectation pour une période d'au moins douze mois consécutifs, soit celui pour lequel la consommation d'eau ou d'électricité constatée pendant une période d'au moins douze mois consécutifs est inférieure à la consommation minimale fixée par le Gouvernement⁹⁸⁵.

542. En ce qui concerne, enfin, son champ d'application *rationae temporis*, l'ordonnance du 30 avril 2009 ne prendra cours que le 1^{er} janvier 2010. Ce laps de temps s'explique par la nécessité de créer — *ex nihilo* — le service administratif commis à la détection des situations de vacance immobilière et le rendre pleinement opérationnel. Au demeurant, ce relativement long délai laisse aux propriétaires (de bonne composition) l'occasion de se mettre en règle d'ici là, en apportant un terme — de manière « spontanée » — à l'inoccupation. Ils ne pourront plus, en tout cas, invoquer l'effet de surprise pour tenter de se soustraire à la rigueur de la norme nouvelle.

C. Contrôle

543. Aux fins d'assurer le respect dû à l'ordonnance du 30 avril 2009, les agents de l'administration (encore à créer) auront qualité pour rechercher et constater, par voie de procès-verbal, tout comportement infractionnel. Les contrôles pourront se faire d'initiative, mais également sur plainte, émanant soit du Collège des bourgmestre et échevins, soit encore (et là réside une innovation notable) d'associations ayant pour objet la défense du droit au logement et jouissant de la personnalité civile⁹⁸⁶.

544. Dans la droite ligne de ce qui est prévu par le Code bruxellois du logement pour les contrôles de la qualité des biens loués⁹⁸⁷, les fonctionnaires susvisés sont autorisés à visiter le logement entre 8 et 20 heures, mais après qu'un avertissement préalable des intéressés aura été envoyé par lettre recommandée, au moins une semaine avant la date effective du contrôle.

⁹⁸⁵ Cf. art. 18, §2, du Code bruxellois du logement. Ces minima annuels sont fixés à 5 mètres cube pour la consommation d'eau et 100 kwh pour la consommation d'électricité (art. 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 février 2004 portant exécution du Code du logement, *M.B.*, 23 avril 2004).

⁹⁸⁶ Et pour autant qu'elles soient agréées par le Gouvernement selon des critères que ce dernier déterminera.

⁹⁸⁷ Art. 13, §1^{er}, du Code bruxellois du logement.

D. Amende administrative

§1. Motifs ayant présidé au choix d'une amende administrative

545. Dans sa toute première mouture (avant même le dépôt au greffe du Parlement), le texte prévoyait des sanctions pénales — amende et emprisonnement. Très vite, cependant, la voie répressive a été abandonnée, pour des raisons à la fois symboliques (ne point se montrer par trop agressif), pratiques (l'amende pénale est perçue par l'administration fédérale — plutôt que régionale —, ce qui, entre autres, complique la ristourne aux communes⁹⁸⁸) et de négociation politique (la proposition d'ordonnance a été déposée par six partis différents, qu'il fallait bien accorder).

546. Mais pourquoi, à partir du moment où l'option pénale est écartée, avoir privilégié alors une amende administrative au détriment, par exemple, d'un outil tel qu'une taxe (régionale) ? L'amende, par rapport à la taxe, cultive deux avantages au moins. Tout d'abord, l'élévation de l'inoccupation au rang d'infraction (qu'elle soit administrative ou pénale) rend possible l'intervention des associations et, plus spécifiquement, l'action en cessation. Par ailleurs, du point de vue du propriétaire cette fois, la procédure infractionnelle met le contrevenant en mesure de faire valoir ses moyens de défense.

§2. Montant

547. Le montant de l'amende administrative s'élève à 500 euros par mètre courant de la plus longue façade, somme à multiplier par le nombre de niveaux (autres que les sous-sols et les combles non aménagés) que comporte le logement. En cas d'inoccupation partielle, le montant sera réduit à proportion du nombre de niveaux effectivement habités. Et, à moins que le contrevenant prouve que l'inoccupation a été interrompue, le montant de l'amende est multiplié par le nombre d'années durant lesquelles l'infraction a été perpétrée.

⁹⁸⁸ Sans compter l'aléa et la lenteur inhérents à une procédure pénale.

548. Pour déterminer le mode de calcul de l'amende, les auteurs de l'ordonnance n'ont pas cherché à innover; ils se sont imprégnés des lignes de force traversant, sur ce rare point, la plupart des règlements-taxes communaux. Par rapport à ceux-ci, toutefois, choix a été fait ici de se montrer sensiblement plus sévère en ce qui concerne le *montant* de l'amende, attendu que, trop souvent, les taxes communales se révèlent insuffisamment dissuasives (de nombreux propriétaires préférant encore acquitter les — faibles — sommes dues, dont parfois la déduction est graduelle qui plus est⁹⁸⁹, plutôt que de réaffecter leur bien).

§3. Mise en œuvre

549. Tout d'abord, le propriétaire (*sensu lato*) reçoit un avertissement le mettant en demeure d'occuper — ou de faire occuper — le bien dans les trois mois. Le document, en outre, mentionne le montant de l'amende administrative envisagée, tout en prenant le soin d'évoquer l'hypothèse d'une vente publique du bien en cas de non paiement des sommes dues. Une fois le délai de trois mois expiré, l'amende est due⁹⁹⁰. Elle doit être réglée dans les soixante jours et ce, nonobstant tout recours⁹⁹¹.

550. *Quid* en cas de non paiement ? Le Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale fait procéder, « prioritairement à toute autre voie d'exécution forcée », à la vente publique du logement, objet de l'infraction⁹⁹². Cette vente publique répond ainsi à une double préoccupation : recouvrer les créances dues et, surtout, remettre le bien à disposition d'une personne qui entend en faire un usage effectif. Quoi qu'il en soit, le paiement de l'amende administrative est garanti

⁹⁸⁹ À Bruxelles-Ville, par exemple, seuls 50 % du montant sont exigibles la première année, 60 % la deuxième, 75 % la troisième, etc.

⁹⁹⁰ Le texte est peu clair sur ce point. L'avertissement est censé indiquer la sanction administrative déjà « encourue », alors que le délai vient à peine de courir (art. 23*duodecies*, §3, al. 2, *litt. c*, du Code bruxellois du logement). À notre sens, l'amende n'est due qu'à échéance des trois mois, sauf à vider de son sens la mise en demeure.

⁹⁹¹ Ici aussi, l'ordonnance prête à confusion dans la mesure où l'amende devrait être acquittée, à suivre le texte, dans les soixante jours « de la notification de la décision » (art. 23*duodecies*, §5, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement). Si cette dernière renvoie à l'avertissement susdécrit (« notifié » par lettre recommandée), l'effet de la mise en demeure (pour rappel, de trois mois, elle) s'en trouverait, à nouveau, anéanti. Peut-être cependant cette « décision » réfère-t-elle à la phrase « L'amende administrative est infligée, après que l'auteur présumé a été mis en mesure de présenter ses moyens de défense » (art. 23*duodecies*, §4, al. 5, du Code bruxellois du logement) mais, en tout cas, le flou est de mise.

⁹⁹² Art. 23*duodecies*, §5, al. 5, du Code bruxellois du logement.

par une hypothèque légale sur le bien, au profit dudit Ministère⁹⁹³, ce que la Cour constitutionnelle permet depuis longtemps⁹⁹⁴. Voilà, dès lors, un renseignement supplémentaire à aller quérir pour les notaires en cas de vente d'un bien⁹⁹⁵.

§4. Destination

551. À qui revient le produit de l'amende administrative une fois perçue, et pour quelle affectation ? L'essentiel du montant (85 %) est ristourné à la commune siège de l'inoccupation, à la condition expresse toutefois que les autorités locales aient modifié leur propre règlement-taxe aux fins d'en exclure l'hypothèse infractionnelle déjà visée par le Code. Et c'est au « développement de sa politique en matière de logement » que la municipalité que doit réserver l'écot régional.

552. Le but escompté par cette ristourne, en fait, est double. Il s'agit, d'une part, d'éviter de pénaliser celles des communes qui faisaient l'effort jusqu'ici d'appliquer avec rigueur la taxe sur les immeubles inoccupés. De l'autre, on entend utiliser directement les sommes tirées de l'amende au renforcement de la politique locale du logement alors que, pour l'heure, le produit de la taxe municipale n'est pas spécialement affecté à cette matière, simplement versé qu'il est dans le budget général de la commune.

Notons encore que, à hauteur de 5 %, l'amende est dévolue au « Fonds Droit de gestion publique » destiné à la rénovation des immeubles pris en gestion dans le cadre de ce mécanisme⁹⁹⁶.

Et les 10 % restants ? Ils iront grossir le budget régional global, sans destination particulière.

⁹⁹³ Cette garantie s'étend à la créance résultant de l'avance du coût des formalités hypothécaires. Et l'inscription, le renouvellement, la réduction et la radiation totale ou partielle sont opérés conformément aux dispositions prévues par la législation relative aux hypothèques.

⁹⁹⁴ « Chaque législateur peut estimer devoir assortir d'un privilège ou d'une hypothèque une créance née des dispositions qu'il a prises pour régler une matière qui lui est attribuée » (C.C., 22 octobre 1986, n°27/1986, considérant 3.B.3.3).

⁹⁹⁵ Voy. sur le thème V. LEMAIRE, *op. cit.*

⁹⁹⁶ Cf. l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 30 novembre 2006 organisant le fonds Droit de gestion publique, *M.B.*, 18 décembre 2006.

E. Action en cessation

553. Parallèlement à l'amende administrative, l'ordonnance du 30 avril 2009 aménage un dispositif de protection spécifique : l'action en cessation du comportement litigieux. Ainsi, le Président du tribunal de première instance, statuant comme en référé (ce qui a l'avantage de la rapidité naturellement⁹⁹⁷), peut ordonner que le propriétaire « prenne toute mesure utile afin d'en assurer l'occupation dans un délai raisonnable »⁹⁹⁸. On le voit, loin de se résumer à une démarche purement passive consistant en une simple abstention, la mal nommée action en « cessation » du comportement infractionnel suppose l'accomplissement positif par le propriétaire d'une série de procédures destinées à redonner une affectation au bien.

554. Peuvent saisir le magistrat non seulement l'organe administratif annoncé par le Code ainsi que la commune (regroupés sous le vocable « autorités administratives »), mais également toute 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 »⁹⁹⁹. On peut raisonnablement penser, à cet égard, que le Gouvernement commencera par investir de cette mission celles des associations déjà reconnues actuellement — et subsidiées par lui — au titre de « l'insertion par le logement » (une vingtaine en tout)¹⁰⁰⁰, mais d'autres pourront également se porter candidates à l'agrégation.

555. De quel pouvoir dispose le juge pour s'assurer que le contrevenant ne s'obstine pas dans son attitude litigieuse et défère, effectivement, à son injonction ? Encore que la chose ne soit pas indiquée dans le texte de loi, le magistrat est toujours libre, sur pied l'article 1385*bis* du Code judiciaire, d'assortir sa décision d'une astreinte. C'est, à titre de comparaison, ce que le prévoient aussi les lois anti-discrimination (qui, pareillement, aménagent une action en

⁹⁹⁷ Voy. sur le thème Chr. DALCQ, « Les actions comme en référé », *Le référé judiciaire*, sous la direction de J. Englebert et H. Boularbah, Bruxelles, Éditions du Jeune barreau de Bruxelles, 2003, p. 169 et s.

⁹⁹⁸ Art. 23*duodecies*, §7, du Code bruxellois du logement.

⁹⁹⁹ *Ibidem*.

¹⁰⁰⁰ Cf. l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1992 relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations œuvrant à l'insertion par le logement.

cessation), mais en termes exprès cette fois¹⁰⁰¹.

F. Articulation des compétences communales et régionales

556. Par l'ordonnance du 30 avril 2009, les autorités bruxelloises ont donc instauré une mesure (de lutte contre les logements vides) de nature *régionale*. Or, depuis un certain temps déjà, les communes de la Région de Bruxelles-Capitale déploient, chacune, des règlements-taxes destinés, précisément, à imposer les bâtiments vides. Variables d'une localité à l'autre, ces règlements n'en procèdent pas moins de la même préoccupation : mettre fin à la vacance immobilière. Comment, dès lors, s'articulent ces deux niveaux de pouvoir ?

557. Il est indubitable, tout d'abord, que le propriétaire d'un bien inoccupé pourra, demain, se voir sanctionné *deux fois* (par la commune et par la région) pour le même comportement.

558. Parler à cet égard de double taxation est cependant inexact dans la mesure où l'amende administrative ne constitue en rien un impôt; les deux mesures ressortissent à des logiques différentes puisque la taxe a pour vocation première de lever des fonds (à propos de comportements peut-être nocifs pour la société mais encore tolérables, le produit de la taxe compensant alors les nuisances), tandis que l'amende tend à réprimer un acte purement et simplement illégal. Du reste, certaines communes (comme Molenbeek¹⁰⁰² ou Auderghem¹⁰⁰³) ont décidé de taxer les immeubles insalubres alors que ces situations valent déjà au propriétaire une amende administrative délivrée dans le cadre du Code du logement¹⁰⁰⁴.

En tout état de cause, pour que double « taxation » il y ait effectivement, il faudrait non seulement que les critères d'inoccupation soient identiques de part et d'autre mais également, à supposer que tel soit bien le cas, que des acteurs différents (fonctionnaires communaux d'un côté,

¹⁰⁰¹ Voy. entre autres l'art. 19 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, *M.B.*, 30 mai 2007.

¹⁰⁰² Cf. la séance du conseil communal du 24 janvier 2008 créant, à l'unanimité, une taxe sur les immeubles déclarés insalubres ou inhabitables.

¹⁰⁰³ Voy. la séance du conseil communal du 15 mars 2007 décidant, à l'unanimité à nouveau, de remplacer le règlement-taxe sur les immeubles déclarés insalubres ou inhabitables ou qui ne satisfont pas aux exigences élémentaires de sécurité et de salubrité.

¹⁰⁰⁴ Art. 15 du Code bruxellois du logement.

associations de l'autre par exemple) en viennent à débusquer les mêmes immeubles, ce qui pourrait bien ne se vérifier que marginalement en pratique.

559. Suivant les critères d'inoccupation respectifs, certaines habitations abandonnées tomberont donc sous le coup du nouveau dispositif régional tout en échappant à la taxe communale, ou inversement. Dommageable assurément, ce hiatus n'en est pas moins inévitable. Il était impossible en effet au législateur ordonnancier de calquer plus avant son texte sur les prescrits municipaux dans la mesure où il existe autant de règlements-taxes que de communes.

En même temps qu'elle créait sa propre amende administrative sur un objet similaire, était-il possible dès lors pour l'entité régionale, aux fins de rétablir une certaine cohérence, de supprimer dans le chef des communes la possibilité de lever une taxe sur l'inoccupation immobilière? Nullement; aux termes de l'article 170, §4, de la Constitution, seule la loi (fédérale) est habilitée à écorner le principe de l'autonomie locale en la matière¹⁰⁰⁵. Le législateur ordonnancier n'est donc pas en mesure d'interdire aux pouvoirs municipaux de lever tel ou tel impôt.

560. Si, toutefois, la cohabitation (entre une amende régionale et des taxes locales) semble sur ce point inéluctable, elle n'est pas souhaitable pour autant. Raison pour laquelle l'ordonnance du 30 avril 2009 organise un mécanisme de compensation à l'égard des communes qui décideraient, de manière discrétionnaire, d'exclure du champ d'application de leur taxe les immeubles déjà visés par l'amende régionale (ce qui suppose qu'elles modifient leur règlement en conséquence). La clef de voûte du mécanisme réside bien dans le caractère volontaire de la démarche; à défaut d'adhésion librement consentie, atteinte serait en effet portée à l'autonomie fiscale des communes garantie par l'article 170, §4, de la Constitution. Il ne s'agit donc pas, pour la Région, de prohiber ou d'empêcher quoi que ce soit, mais d'inviter et de (tenter de) rallier, par l'entremise d'incitants financiers notamment.

561. Ce n'est pas la première fois, du reste, que le législateur bruxellois procède de cette manière souple et basée sur la persuasion et l'incitation plutôt que la répression et la coercition.

¹⁰⁰⁵ Voy. notamment C.C., 5 novembre 2003, n°143/2003, considérant B.10.1.

Qu'on songe, à cet égard, aux « contrats » (visant à « promouvoir le développement économique ») passés entre le Gouvernement de la Région et les communes intéressées par lesquels celles-ci s'engagent à supprimer une série de leurs taxes jugées nocives pour le bon développement économique de Bruxelles (dont la très célèbre taxe sur les ordinateurs) en échange d'une « subvention » versée par le cocontractant régional¹⁰⁰⁶. « Il pourrait être considéré que l'avant-projet d'ordonnance examiné n'établit pas une exception à l'autonomie fiscale des communes, au sens de l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution, dans la mesure où la suppression de taxes, parmi celles qui auraient été préalablement déterminées par le Gouvernement, serait entièrement laissée à l'initiative des communes », observe à cet égard la section de législation du Conseil d'État, qui exhorte dès lors le législateur à « faire expressément ressortir le pouvoir de décision autonome des communes en la matière »¹⁰⁰⁷.

Pour sa part, et après avoir méconnu ce principe cardinal¹⁰⁰⁸ (ce qu'elle a eu l'occasion de regretter par la suite¹⁰⁰⁹), c'est pour une méthode similaire qu'a finalement opté la Région wallonne en 1998¹⁰¹⁰, toute à sa velléité de substituer aux différentes taxes communales un impôt régional unique¹⁰¹¹.

562. En tout état de cause, le caractère pleinement assumé de la démarche de ralliement (et son corollaire, le système de ristourne ou de subvention) devrait permettre de faire pièce à l'argument selon lequel l'ordonnance du 30 avril 2009 s'adosse en réalité à la théorie des pouvoirs implicites pour restreindre *de facto* l'autonomie fiscale des communes et que, par conséquent, elle aurait pu aller plus loin encore (dans la mise en ordre et la « rationalisation » des

¹⁰⁰⁶ Art. 2, 3 et 6 de l'ordonnance du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 2007 visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 24 août 2007.

¹⁰⁰⁷ Projet d'ordonnance déposée le 15 juin 2007 au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et visant à associer les communes dans le développement économique de la Région de Bruxelles-Capitale, avis du Conseil d'État, *Doc.*, Parl. Brux.-Cap., sess. ord. 2006-2007, n°A-383/1, p. 13.

¹⁰⁰⁸ Cf. circulaire du 24 juillet 1997 relative au budget pour 1998 des communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la région de langue allemande, *M.B.*, 13 août 1997, point 1.3.

¹⁰⁰⁹ C.E., 11 mars 1998, Ville de Huy, n°72.369, *Droit communal*, 1998, p. 203.

¹⁰¹⁰ Voy. la circulaire du 21 septembre 1998 relative au budget pour 1999 des communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la région de langue allemande, *M.B.*, 16 octobre 1998, point 1.3. L'auteur de la circulaire se félicite ainsi de pouvoir « mesurer la volonté des communes d'inscrire leur politique fiscale dans la ligne de l'intérêt régional ». En « contrepartie d'une indexation de leur financement général », les communes sont très officiellement invitées à « faire preuve de la même volonté de paix fiscale en s'abstenant de taxer [...] les immeubles insalubres, à l'abandon ou inoccupés » et ce, à partir de l'exercice 1999.

¹⁰¹¹ Décret du Parlement wallon du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne, *M.B.*, 27 novembre 1998.

différents outils).

Comme le souligne dans un autre dossier le Conseil d'État, section de législation, la condition de « nécessité » requise pour l'application de cette théorie (la règle envisagée doit être « nécessaire » à l'exercice des compétences régionales) vient à manquer dans la mesure où, de toute façon, il revient *in fine* aux pouvoirs locaux de décider de prêter leur concours — ou non — au projet¹⁰¹². Comment démontrer en effet le caractère nécessaire d'une mesure régionale si la commune est laissée libre d'opter pour le statu quo et de ne rien changer à son arsenal normatif existant (qui, dans une certaine mesure, fait ses preuves) ? Par rapport à un dispositif régional qui tendrait à éradiquer toute taxe communale, des alternatives (moins attentatoires à l'autonomie locale) existent, on le voit.

563. Tout en veillant à ne point empiéter sur l'autonomie locale, l'ordonnance du 30 avril 2009 n'en nourrit pas moins l'ambition manifeste de regrouper et abriter sous la coupole de la Région bruxelloise l'ensemble des dispositifs de sanction financière de l'inoccupation. En filigrane apparaît une claire volonté d'harmonisation des différents mécanismes (ou plutôt, leur absorption par le système régional de l'amende administrative), tant il est vrai qu'aujourd'hui l'application — et la conception même¹⁰¹³ — des différentes taxes communales sont des plus hétéroclites.

564. Qu'il soit permis à cet égard de rappeler que, dans un contexte certes quelque peu différent, la Région wallonne a emprunté en 1998, et pour des motifs en partie identiques, une voie — centralisatrice — similaire¹⁰¹⁴, avant cependant de se raviser six ans plus tard et de

¹⁰¹² « Le caractère 'nécessaire' de la règle envisagée pour l'exercice par la Région de ses compétences est manifestement contredit par la circonstance que chacune des communes concernées par la proposition d'ordonnance pourrait librement choisir de ne prévoir aucune taxe en matière de stationnement, ce qui priverait l'ordonnance de toute portée pratique au regard de l'objectif poursuivi » (projet d'ordonnance déposée le 18 juillet 2008 et portant organisation de la politique du stationnement et création de l'Agence du stationnement de la Région de Bruxelles-Capitale, avis du Conseil d'État, *Doc.*, Parl. Brux.-Cap., sess. ord. 2007-2008, n°A-498/1, p. 56).

¹⁰¹³ Non seulement les différents règlements-taxes communaux divergent en ce qui concerne leur taux, mais également — et plus fondamentalement — pour ce qui est des critères d'inoccupation, de la durée de celle-ci, des possibilités d'exonération, etc.

¹⁰¹⁴ Décret du Parlement wallon du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne, *M.B.*, 27 novembre 1998.

ristourner aux communes la responsabilité entière de la taxation des immeubles inoccupés¹⁰¹⁵. Il n'est pas sûr, à cet égard, que les communes bruxelloises acceptent de céder une compétence (que certaines exercent avec sérieux et qui contribue à remplir leurs caisses) au profit d'un mécanisme régional qu'elles peuvent certes mettre en branle mais sur lequel, au-delà, elles n'ont plus la maîtrise. Sur un strict plan pécuniaire, elles pourraient y perdre par ailleurs. La ristourne, en effet, est limitée à 85 % alors que, aujourd'hui, des communes comme Schaerbeek, Forest ou encore Saint-Gilles ont fixé le taux de leur taxe à des niveaux supérieurs (respectivement 556, 650 et 800 euros du mètre courant de façade) à ce qu'elles peuvent escompter du dispositif régional (à savoir 85 % de 500 euros, soit 425 euros)¹⁰¹⁶.

565. En sens inverse, on pourra toujours soutenir que le système de ristourne des 85 % du produit de l'amende régionale aux communes favorisera de manière providentielle des localités qui, auparavant, n'affichaient aucun zèle pour appliquer leur propre taxe (on récompense leur inertie en quelque sorte) et qui, avec le nouveau système, percevront une petite manne sans devoir davantage bouger. Peut-être, toutefois, la dynamisation de la lutte contre les logements vides est-elle à ce prix, non sans un certain pragmatisme (pour ne pas dire cynisme).

566. Il serait abusif, pour clore ce point, de soutenir que l'ordonnance du 30 avril 2009 aboutit à mettre la commune entièrement hors jeu. Les pouvoirs locaux, en première ligne pour débusquer les situations de vacance immobilière, sont bel et bien impliqués dans le nouveau dispositif. Non seulement ils peuvent déposer plainte, par l'entremise du Collège des bourgmestre et échevins, auprès du nouvel organe régional, mais l'action en cessation leur est, en sus, ouverte. C'est, en définitive, le pouvoir décisionnel ultime que le législateur ordonnancier cherche à leur retirer, et non celui de mettre en branle la procédure destinée à mettre fin à l'inoccupation.

*

* *

567. Au moment de son adoption, l'ordonnance du 30 avril 2009 a essuyé des qualificatifs

¹⁰¹⁵ Décret du Parlement wallon du 12 mai 2005 abrogeant la taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne, *M.B.*, 25 mai 2005.

¹⁰¹⁶ Rappelons cependant que l'amende administrative régionale est multipliée par le nombre d'années d'inoccupation alors que la taxe communale, pour ces trois entités-là en tout cas, reste invariable au fil des ans. Par ailleurs, le champ d'application *rationae personae* de nombre de ces taxes communales est plus restreint que celui de l'ordonnance du 30 avril 2009 puisque sont souvent exemptés, au niveau local, les propriétaires publics par exemple.

bien peu amènes, certains parlementaires n'hésitant pas à évoquer la figure de Cuba ou, même, du défunt régime est-allemand (!) pour fustiger un texte jugé gravement attentatoire au droit de propriété. Et pourtant... Plus doux que ce qui avait été prévu par l'accord de majorité du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 2004-2009¹⁰¹⁷, le document a été déposé et voté par *l'ensemble* des familles politiques, libéraux — flamands — compris, signe évident que la politique du logement transcende aujourd'hui les clivages politiques traditionnels et s'est progressivement érigée en incontestable matière d'intérêt régional.

568. On l'aura compris, l'objectif poursuivi par l'ordonnance du 30 avril 2009 ne consiste en aucune manière à mener une quelconque chasse aux propriétaires. Il s'agit moins, *in fine*, de punir que d'étoffer l'offre de logements. Les exigences associées à l'intérêt général ne sauraient en tout cas tolérer que certains laissent sciemment un bien inoccupé pendant que 30.000 ménages patientent — depuis de nombreuses années le plus souvent — sur les listes d'attente du logement social et que, par ailleurs, les projections démographiques font état d'un accroissement de population de 150.000 habitants à l'horizon 2020. Pragmatiquement, le législateur espère par là réinjecter sur le marché résidentiel des biens qui, pour l'instant, restent vides sans aucune raison valable. Priorité est laissée au propriétaire pour, lui-même, occuper ou faire occuper, de manière volontaire et à ses conditions, mais si l'intéressé s'arc-boute sur un refus illégitime, les pouvoirs publics prendront alors leurs responsabilités. Seule est visée en définitive la spéculation pure, celle dont, au demeurant, les économistes s'accordent à souligner les effets hautement nocifs pour notre économie, en matière immobilière comme dans d'autres domaines.

569. Au titre d'actualité chaude, deux éléments méritent encore d'être signalés. D'une part, le Syndicat des propriétaires a attaqué ce 6 novembre 2009 l'ordonnance du 30 avril 2009 devant la Cour constitutionnelle; l'avenir dira si l'argument est fondé ou pas. D'autre part, le Gouvernement bruxellois a lancé en janvier 2010 une procédure visant à recruter cinq agents en vue de former l'ossature du service administratif.

¹⁰¹⁷ « Une taxe sur les immeubles de logement laissés à l'abandon pourra, en conformité avec le principe de subsidiarité, être instaurée à l'échelon régional [...] La vente forcée des immeubles abandonnés selon une procédure accélérée sera sollicitée auprès du législateur fédéral » (*Un avenir et une ambition pour Bruxelles*, 2004, p. 28).

SECTION VI. POLITIQUES INCITATIVES

A. Rénovation d'immeubles isolés

570. Depuis l'arrêté royal du 8 février 1980 (bien avant la création de la Région, donc), les communes et C.P.A.S. disposent de la possibilité de recevoir des subsides en vue de rénover leur patrimoine privé disqualifié et d'y produire du logement (locatif), accessible en priorité à ceux qui habitaient là auparavant. Jusqu'à 65 % du coût des travaux sont couverts, sans préjudice d'une quotité de 40 % destinée à financer les frais d'étude préalables. Loin d'être frappée d'obsolescence, cette réglementation a été reprise par l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 12 février 1998¹⁰¹⁸. Au total, ce sont près de 750 logements qui ont été réinjectés dans le marché par ce mécanisme-là entre 1995 et 2005¹⁰¹⁹. Il peut être intéressant de rapporter ce chiffre aux 447 unités d'habitation produites sur la même période dans le cadre des contrats de quartier¹⁰²⁰.

B. Subsides à l'achat

571. Depuis 1990, par ailleurs, les communes bruxelloises peuvent également briguer des subventions régionales pour l'acquisition d'immeubles abandonnés¹⁰²¹. La commune doit s'engager à ne pas aliéner l'immeuble (dans les dix ans à tout le moins), à le rénover et à l'affecter principalement au logement. Le taux de la subvention est fixé à 85 % du montant de l'acquisition et, très opportunément, cette aide est compatible avec la précédente. On aurait pu croire que ce système, souple et généreux, allait rencontrer un franc succès auprès des pouvoirs

¹⁰¹⁸ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 février 1998 organique de la rénovation ou de la démolition suivie de la reconstruction d'immeubles des communes et des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 27 mars 1998.

¹⁰¹⁹ Cf. « Bruxelles change... ! 10 ans de politique de la ville en Région de Bruxelles-Capitale », *Cahiers du SRDU*, n° 4, novembre 2007, p. 48.

¹⁰²⁰ *Ibidem*, p. 48.

¹⁰²¹ Cf. l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 juillet 1990 relatif à l'acquisition par les communes d'immeubles abandonnés, *M.B.*, 27 septembre 1990.

locaux; celui-ci, cependant, est resté mitigé¹⁰²². Les communes sont tenues d'adopter préalablement un arrêté d'insalubrité, ce qui freine les ardeurs de certaines localités. Ces dernières, par ailleurs, doivent tout de même acquitter — sur fonds propres — les 15 % restants du prix d'acquisition, ce qui n'est pas rien, surtout que le prix est celui du marché.

Toutefois, la simple menace d'expropriation entraîne, souvent, l'activation de leur patrimoine de la plupart des propriétaires concernés. Enfin, les communes localisées dans des périmètres de contrats de quartier (et les habitations vides ont tendance à se concentrer dans ces zones) bénéficient, avec ce dernier régime, d'aides financières encore plus intéressantes, ce qui déforce l'attrait relatif de ces subsides-ci. Ceci, sans compter une volonté politique quelque peu déficiente dans certaines communes.

*

* *

572. De manière générale, l'efficacité des mesures de lutte contre la vacance immobilière ne doit pas toujours s'apprécier à l'aune exclusive du nombre d'opérations effectuées (qu'il s'agisse de prises en gestion publique ou d'achats d'immeubles). Un travail souterrain, qu'il est malaisé de chiffrer avec précision, porte également ses fruits. Ainsi, le simple fait pour les pouvoirs publics d'introduire une procédure officielle suffit parfois à conduire à une réoccupation du bien ou à une rénovation, que celle-ci soit l'œuvre du propriétaire directement ou de l'acquéreur à qui le propriétaire a, entre-temps, cédé le bien litigieux. Plus ou moins « spontanée », cette rénovation/réoccupation n'est pas étrangère, le cas échéant, au travail de négociation mené en amont avec le propriétaire¹⁰²³.

C'est, *in fine*, l'effet dissuasif qui compte. Que ce constat encourage dès lors les communes à oser engager pareilles démarches.

¹⁰²² Ce qui n'empêche pas les instances régionales de continuer à offrir ce dispositif (les budgets sont en effet reconduits année après année).

¹⁰²³ Voy. par exemple les fructueux travaux menés par la Délégation au développement de la Ville de Bruxelles (M. DEMANET, *op. cit.*).

CHAPITRE IV.

RENFORCER L'ACCÈS À LA JUSTICE

(L'AIDE JURIDIQUE ET L'ASSISTANCE JUDICIAIRE)

SECTION Ière. ENJEUX

573. Un des piliers de notre État de droit est le recours à la justice comme mode de résolution des conflits.

Cependant, l'accès à la justice implique une charge financière¹⁰²⁴ que certains se refusent à envisager, en raison de leurs trop faibles ressources financières et/ou d'autres appréhensions (peur de s'engager dans une procédure longue, aléatoire, compliquée, conflictuelle, sentiment d'avoir affaire à une justice de classe...), en manière telle que la machine risque de se gripper, seuls les plus en fond et les plus expérimentés faisant, en pratique, faire valoir leurs prétentions.

574. Afin d'atténuer cet échec de notre État de droit, les pouvoirs publics, en collaboration avec l'Ordre des avocats, ont de longue date organisé et financé deux formes d'aide aux plus démunis : *l'aide juridique* et *l'assistance judiciaire*.

L'aide juridique consiste à procurer aux citoyens les plus démunis la gratuité (totale ou partielle) tantôt de simples conseils juridiques, tantôt, si cela s'avère nécessaire de passer à l'étape supérieure, la gratuité (totale ou partielle) de l'assistance d'un avocat dans le cadre de la procédure (extra¹⁰²⁵-) judiciaire qui doit être engagée¹⁰²⁶.

¹⁰²⁴ Notamment un coût, au moins à titre d'avance, la partie qui gagnera le procès sera, en droit, susceptible de récupérer en tout ou en partie auprès de la partie ayant perdu le procès. En fait, la possibilité de récupération dépendra aussi de la solvabilité de cette dernière...

¹⁰²⁵ L'aide juridique pouvant être octroyée aussi dans le cadre des procédures extra-judiciaires de médiation (dont question aux art. 1724 à 1737 du Code judiciaire).

¹⁰²⁶ En termes techniques, l'art. 508 du Code judiciaire définit l'assistance judiciaire comme « (celle) accordée à une personne physique sous la forme d'un avis juridique circonstancié ou l'assistance juridique dans le cadre ou non d'une procédure ou l'assistance dans le cadre d'un procès y compris la représentation au sens de l'article 728 ».

L'assistance judiciaire consiste en ce que les autres frais de justice, soit ceux dus en raison de l'activité de juger et celle de mettre à exécution les jugements rendus (intervention des juges¹⁰²⁷, du greffe, des experts et des huissiers)¹⁰²⁸.

575. Une meilleure diffusion de l'existence de ces mécanismes semble d'autant plus indiquée que, à l'heure actuelle, un grand nombre de jugements ordonnant l'expulsion sont prononcés par défaut (c'est-à-dire que le locataire ne se présente pas au procès et, dès, lors, n'a pas l'occasion de soumettre ses arguments au magistrat chargé de son affaire). Dans le domaine des expulsions pour arriérés de loyer, la juge de paix Isabelle Brandon (Bruxelles, 4ème canton) va jusqu'à estimer ce taux à 90 %. Or, « si le locataire ne vient pas s'expliquer et n'amène pas certaines pistes de solution, on ne peut rien faire », avertit la magistrate, tenue par l'interdiction générale de statuer au-delà de ce qui a été demandé par les parties (on ne peut décider « *ultra petita* »). Et la juge de lancer solennellement « un appel aux associations pour soutenir les locataires de façon à ce qu'ils viennent chez le magistrat, et qu'ils se défendent. C'est dans ces affaires-là qu'on peut, de temps en temps, prononcer une décision qui sort quelque peu de l'ordinaire »¹⁰²⁹.

576. Certes, il n'est pas dit que l'argument pécuniaire soit le seul obstacle qui dissuade les locataires d'aller en justice (le sentiment, symbolique mais bien réel, que la justice — de classe — va les broyer, joue également un rôle non négligeable), mais si on peut déjà apaiser cette appréhension-là, on aura fait un pas important sur la route de l'accès à la justice pour tous.

À cet égard, la pratique des huissiers est cruciale à nouveau. « Je vais chez les gens, je me présente, j'essaie de rencontrer le locataire et je lui explique quels sont les tenants et

¹⁰²⁷ Les montants demandés directement au justiciable en raison de l'activité de juger sont très largement inférieurs à leur coût réel (salaire, frais de fonctionnement, etc...). Ceci s'explique aussi par cette même volonté de ne pas décourager le citoyen, en raison de coûts trop élevés, de privilégier ce mode de résolution des conflits, qui est le plus légitime dans un État de droit démocratique. Le but est d'éviter que, pour cette raison, le citoyen substitue au recours à la loi (qui est la plus légitime des violences entend-on parfois) le système de la vengeance privée.

¹⁰²⁸ En termes plus techniques, l'assistance judiciaire est ainsi définie par l'art. 664 du Code judiciaire : « L'assistance judiciaire consiste à dispenser, en tout ou en partie, ceux qui ne disposent pas des revenus nécessaires pour faire face aux frais d'une procédure, même extrajudiciaire, de payer les droits divers, d'enregistrement, de greffe et d'expédition et les autres dépens qu'elle entraîne. Elle assure aussi aux intéressés la gratuité du ministère des officiers publics et ministériels, dans les conditions ci-après déterminées ».

¹⁰²⁹ « Quand les locataires viennent s'expliquer, viennent se défendre, viennent proposer des solutions parce qu'ils ont déjà pu en parler avant, avec des associations, par exemple, c'est à ce moment-là que le juge peut faire quelque chose. Si les gens ne se défendent pas, on ne peut strictement rien faire » (I. BRANDON, *op. cit.*).

aboutissants », décrit l’huissier de justice Quentin Debray, au moment de la citation à comparaître qu’il adresse au preneur (une autre de ses missions, moins connue). « Donc je l’invite à venir se défendre devant le juge, à venir expliquer au juge pourquoi est-ce qu’il est en défaut de paiement, quelles sont ses difficultés et quels sont les arguments qu’il peut mettre en avant pour faire en sorte que la mesure du juge sera plus clémente »¹⁰³⁰.

SECTION II. L’AIDE JURIDIQUE

A. Typologie

577. L’aide juridique est organisée de façon graduée : il y a l’aide juridique de première ligne et l’aide juridique de seconde ligne.

§1. L’aide juridique de première ligne¹⁰³¹

578. Assurée par des professionnels du droit, l’aide juridique de première ligne consistera en une courte consultation au cours de laquelle un premier avis juridique sur des problèmes relativement simples pourra vous être donné. S’en suivront le cas échéant quelques conseils d’ordre pratique, comme par exemple l’orientation vers un service spécialisé adéquat.

Des permanences se tiennent dans les palais de justice, les justices de paix et les maisons de justice ainsi qu’auprès de certaines administrations communales, C.P.A.S. ou A.S.B.L. qui disposent d’un service juridique.

¹⁰³⁰ Q. DEBRAY, *op. cit.*

¹⁰³¹ En allant du moins au plus intense, il y a, avant l’aide juridique de première ligne, l’*accueil social de première ligne*, entièrement gratuit, au sein des maisons de justice. Concrètement, un assistant de justice accueillera le citoyen et l’aidera à préciser les différents éléments de sa demande, l’informerá des différentes possibilités existantes pour faire valoir utilement cette demande et, le cas échéant, l’orientera vers les services spécialisés adéquats. Le domaine de compétence des assistants de justice concerne des questions de droit pénal ou de droit de la famille (divorce, autorité parentale, etc.). Il ne faut donc pas attendre de l’assistant de justice qu’il intervienne en matière locative (sauf, le cas échéant, dans son aspect pénal : informations sur la façon et l’opportunité de porter plainte, de se constituer partie civile, etc...). Nous songeons par exemple à la problématique des expulsions sauvages ou des marchands de sommeil). Aussi cet aspect de l’aide juridique est-il ici indiqué à titre purement académique.

Pour connaître les lieux et les horaires de permanences, il est conseillé de contacter les commissions d'aide juridique (les coordonnées étant reprises dans une brochure idoine, éditée par le SPF justice).

579. Ce type d'aide est *gratuit et accessible à tous*, sans condition de revenus.

§2. L'aide juridique de deuxième ligne

580. L'aide juridique de deuxième ligne consiste à faire bénéficier le citoyen de l'intervention d'un avocat, qui pourra prendre des formes diverses selon les besoins de la cause : se limiter à dispenser un avis juridique face à des problèmes relativement complexes¹⁰³², accompagner ou accomplir lui-même diverses démarches extra-judiciaires (rédaction de mises en demeure, de transactions ou autre courriers, par exemple), ou enfin assister voire représenter le citoyen devant les tribunaux ou dans le cadre d'une médiation¹⁰³³.

B. Conditions

581. L'aide juridique de deuxième ligne est totalement ou partiellement gratuite¹⁰³⁴. La gratuité partielle implique que l'avocat peut demander une intervention modérée pour couvrir ses prestations, dont le montant peut faire l'objet d'un contrôle du bureau d'aide juridique.

¹⁰³² Par exemple si la prétention du citoyen est manifestement non fondée en droit.

¹⁰³³ La médiation est une procédure qui se passe pour sa majeure partie ailleurs que devant les Tribunaux. Il s'agit pour les parties impliquées de tenter de résoudre leur litige en arrêtant entre elles un accord qu'elles auront dégagées notamment grâce à l'intervention d'un *médiateur*, professionnel du droit agréé, spécialement formé quant aux ressorts psychologiques qu'impliquent les situations conflictuelles, présentant les garanties requises d'indépendance et d'impartialité (art. 1726 et 1727 du Code judiciaire). De façon générale, sur la médiation, voy. J. CRUYPLANT, M. GONDA et M. WAGEMANS, *Droit et pratique de la médiation*, Bruxelles, Bruylant, 2008 ; N. BERNARD, T. DAWANCE, L. GOOSSENS, J. LAUREYS et L. LEMAIRE, *Recherche sur la mise en place d'expériences pilotes, en matière de commissions paritaires locatives*, Bruxelles, Service public de programmation Intégration sociale, Lutte contre la pauvreté et Économie sociale, 2007, p. 87 et s.

¹⁰³⁴ Voy. l'arrêté du 18 décembre 2003 relatif aux conditions d'accès à l'aide juridique de 2^e ligne.

§1. Principe : conditions de revenus

582. La gratuité sera totale ou partielle selon que la personne concernée dispose des revenus suivants¹⁰³⁵ :

	Gratuité totale	Gratuité partielle
Personne isolée ¹⁰³⁶	Max. 860 euros nets/mois	Entre 860 et 1.104 euros nets/mois
Personne mariée, cohabitante ou isolée avec enfant à charge	Max 1.104 euros nets/mois + 145,16 euros par personne à charge	Entre 1.104 et 1.348 euros nets/mois + 145,16 euros par personne à charge

583. À noter que les allocations familiales ne sont pas prises en considération dans le calcul des revenus tandis qu'une déduction correspondant aux montants provenant d'un endettement exceptionnel peut dans certains cas être opérée¹⁰³⁷.

584. La qualité de personne isolée, cohabitante, etc... s'établit par la production d'une composition de ménage qui peut être obtenue auprès de l'administration communale de votre domicile.

¹⁰³⁵ Ces montants sont revus chaque année, ceux indiqués dans le tableau valant du 1^{er} septembre 2009 au 30 août 2010.

¹⁰³⁶ Pour l'interprétation que donne le B.A.J. de Bruxelles des notions d'isolé, cohabitant, etc., voyez Barreau de Bruxelles, « l'aide juridique au quotidien : mémorandum sur l'aide juridique », septembre 2009, p. 15 et s., le principe étant que « En l'absence de définition ou d'autres précisions dans la loi et les arrêtés d'exécution, ces notions doivent être interprétées au sens le plus large, dans l'intérêt des justiciables ».

¹⁰³⁷ Pour l'appréciation de l'endettement exceptionnel, il n'est pas tenu compte des charges courantes telles que loyer, chauffage, électricité, prêt hypothécaire, financement, etc. : *Ibidem*, p. 14.

§2. Exception : conditions de qualité

585. Certaines personnes peuvent, parce qu'elles présentent certaines caractéristiques, disposer de la gratuité totale sans même qu'il soit question d'un examen préalable sur leurs revenus. Tel est le cas pour :

- les personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration sociale ou de l'aide sociale (sur présentation de la décision valide du centre public d'aide sociale concerné) ;
- les personnes bénéficiant de la garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA) (sur présentation de l'attestation annuelle de l'Office national des pensions) ;
- les personnes bénéficiant de l'allocation de remplacement de revenus aux handicapés (sur présentation de la décision du ministre compétent ayant la sécurité sociale dans ses attributions ou du fonctionnaire délégué par lui) ;
- les personnes ayant à leur charge un enfant bénéficiant de prestations familiales garanties (sur présentation de l'attestation de l'Office national d'allocations familiales pour travailleurs salariés) ;
- pour la Région de Bruxelles-Capitale, les locataires sociaux qui payent un loyer égal à la moitié du loyer de base (sur présentation de la dernière fiche de calcul du loyer)¹⁰³⁸ ;
- les mineurs d'âge (sur présentation de la carte d'identité ou d'une autre pièce justificative) ;
- les personnes faisant l'objet d'une procédure en règlement collectif de dettes collectif (sur présentation de l'ordonnance d'admissibilité, indépendamment de la nature de la procédure) ;
- les personnes surendettées lorsqu'elles souhaitent introduire une procédure en règlement collectif de dettes (sur présentation d'une lettre attestant de l'intention d'introduire cette procédure) ;

¹⁰³⁸ Le même principe est appliqué pour la Région flamande. S'agissant de la Région Wallonne, il s'agira d'un seuil forfaitaire minimum.

- les étrangers, uniquement pour l'introduction d'une demande d'autorisation de séjour ou d'un recours administratif ou juridictionnel contre une décision prise en application des lois sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers ;
- les demandeurs d'asile, de qualité de réfugié ou de statut de personne déplacée, uniquement pour cette demande ;
- les détenus ou les prévenus visés par la loi sur la comparution immédiate ;
- les personnes malades mentales ayant fait l'objet d'une mesure prévue par la loi du 26 juin 1990 sur la protection de la personne des malades mentaux.

C. Procédure

586. On peut introduire sa demande soit par courrier, soit en se rendant immédiatement au lieu où siègent les permanences du bureau d'aide juridique, lesquelles fonctionnent par *arrondissement judiciaire* (qui sont les divisions territoriales correspondant à la compétence territoriale des différents tribunaux de première instance).

La demande devra être accompagnée des documents prouvant qu'on remplit bien les conditions soit de revenus, soit de qualité. Ces documents doivent en principe dater de moins de deux mois.

587. Le bureau d'aide juridique dispose de 15 jours pour décider s'il octroie la gratuité totale ou partielle. On peut demander à être entendu à ce sujet avant que la décision soit prise. En cas d'urgence, le bureau d'aide juridique peut accorder une aide provisoire même si les documents requis n'ont pas été produits. Cette situation devra alors être régularisée dans le mois, à défaut de quoi l'aide sera interrompue¹⁰³⁹.

Certains demandeurs peuvent se trouver dans l'impossibilité de présenter une quelconque pièce justificative¹⁰⁴⁰, la demande d'aide juridique sera alors complétée sur la seule foi de leurs

¹⁰³⁹ Barreau de Bruxelles, *op. cit.*, p. 14.

¹⁰⁴⁰ Songeons par exemple au sans-abri, radié d'office, qui pourrait se retrouver dans l'impossibilité de produire une composition de ménage...

déclarations. L'impossibilité, qui doit être absolue et objective, sera appréciée par le président du B.A.J.

588. Si la demande est accueillie, un avocat spécialisé dans la matière à traiter sera désigné.

Si la demande est rejetée, un recours peut être introduit contre ce refus auprès du tribunal de travail. Le recours doit être introduit par requête écrite ou simplement verbale (auprès du greffe du tribunal) dans le mois de la notification de la décision de refus¹⁰⁴¹.

SECTION III. L'ASSISTANCE JUDICIAIRE

589. Comme mis en évidence précédemment, l'assistance judiciaire consiste à assurer la prise en charge des autres frais que ceux tenant à l'intervention de l'avocat.

Les conditions de fond pour obtenir cette aide sont sensiblement semblables à celles relatives à l'aide juridique.

590. La décision d'octroi de l'aide juridique constitue, devant le bureau d'assistance judiciaire appelé à statuer sur la demande, la preuve de l'insuffisance des revenus.¹⁰⁴²

Si un avocat a été désigné par le bureau d'aide juridique pour assurer votre défense, il entrera dans ses missions d'avertir le justiciable de la possibilité de disposer de l'assistance judiciaire et de l'assister dans la procédure de demande à cet égard.

¹⁰⁴¹ On trouvera de plus amples renseignements dans S. BOONEN, *L'aide juridique*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2009.

¹⁰⁴² Art. 667 du Code judiciaire.

CHAPITRE V.
FAVORISER LA MÉDIATION LOCATIVE
(LES COMMISSIONS PARITAIRES LOCATIVES)

591. Reloger, c'est bien. Empêcher, en amont, que la situation se dégrade et conduise à l'éviction, c'est mieux. Même fructueux, le relogement ne parvient pas toujours, estime le Conseil d'État, à compenser le traumatisme que peut constituer le déménagement pour certaines personnes, à la santé fragile notamment¹⁰⁴³. Parce qu'elles cherchent à éradiquer les causes qui mènent aux expulsions, les actions préventives doivent être privilégiées. Raison pour laquelle la filière de la *médiation locative* doit être développée, tout en capitalisant sur l'expérience des commissions paritaires locatives. Il s'agit d'une expérience pilote mise sur pied par les autorités fédérales de 2005 à 2007 consistant à installer dans trois villes du pays (Bruxelles, Gand et Charleroi) des commissions composées paritairement (bailleurs et locataires) et investies d'une triple mission : faire de la médiation locative, élaborer une grille d'objectivation des loyers et, *last but not least*, rédiger un bail-type.

Las, à cette expérience stimulante, il n'a été donné aucune de suite ; ni étendu ni même pérennisé dans sa formule embryonnaire, le dispositif semble avoir fait long feu, pour des raisons politiques essentiellement¹⁰⁴⁴.

592. Il serait cependant un peu court de conclure sur ce point sans indiquer les développements les plus significatifs intervenus ces dernières années et qui, au demeurant, confèrent à l'institution même des commissions paritaires un caractère d'actualité toujours bien vivace. Énumérons, tout d'abord, les éléments d'actualité particulièrement dignes d'intérêt, ayant trait à la fois aux commissions elles-mêmes et aux trois sujets traités par celles-ci (loyers, médiation et bail-type).

- Concernant la médiation, alors que le paysage normatif de la médiation est resté inchangé depuis mars 2007, il n'en va pas de même pour le bail-type ni pour la question des loyers.

¹⁰⁴³ C.E. (VI), 2 avril 1993, Krier, n°42.543, *J.T.*, 1993, p. 713, note D. LAGASSE.

¹⁰⁴⁴ Voy. N. BERNARD, T. DAWANCE, L. GOOSSENS, J. LAUREYS et L. LEMAIRE, *op. cit.*

- Certes, le législateur n'a nullement arrêté, depuis, le principe d'un bail-type, fût-ce à titre indicatif, mais l'hypothèse d'avoir, à terme, un contrat de location uniforme a incontestablement gagné en consistance depuis l'imposition par les lois des 25 et 26 avril 2007 de la forme écrite au contrat¹⁰⁴⁵ et, à la fois, d'une annexe à la convention locative qui, elle, est déjà standard à travers chaque région (et qui contient une « explication des dispositions légales »¹⁰⁴⁶). Le terrain, on le voit, est progressivement préparé pour l'introduction d'un bail-type, mais n'anticipons pas.
- En matière de loyers, cette fois, si aucune frémissement normatif n'est à épingle (le sujet, il est vrai, est parmi les plus délicats qui soient), les accords de gouvernement qui scellent les entrées en coalition des différents exécutifs régionaux attestent, tant en Wallonie qu'à Bruxelles, d'une claire volonté des gouvernants actuels de se saisir de cette question à bras le corps. « Des grilles de référence de loyers par quartier seront établies après consultation des représentants des locataires, propriétaires et des partenaires sociaux », énonce la feuille de route bruxelloise (en ouverture même du texte), qui va jusqu'à préciser : « Pour ce faire, il sera tenu compte des expériences-pilotes menées au niveau fédéral ». Pour sa part, le Gouvernement wallon entend bien « favoriser l'offre de logement locatif privé à un prix calculé en fonction d'un montant de référence » et compte, à cet effet, « insister sur le rôle des commissions paritaires locatives notamment dans la mise en œuvre d'un service extrajudiciaire de médiation, dans la conception des grilles de loyers de référence et dans l'élaboration un projet de bail-type de résidence principale et de les développer ».

593. Difficile, on le voit, d'adresser une œillade plus appuyée aux projets expérimentaux développés entre 2005 et 2007 à l'échelle fédérale et dont le présent ouvrage rend précisément compte. Les exécutifs s'engagent formellement à en capitaliser les enseignements, ce dont il convient naturellement de se réjouir. Sachant, de manière générale, qu'il y a des chances

¹⁰⁴⁵ Art. 1^{er}*bis*, al. 1^{er}, de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, inséré par l'art. 2 de la loi du 26 avril 2007 portant des dispositions en matière de baux à loyer, *M.B.*, 5 juin 2007. Voy. également, pour les chambres d'étudiants, l'art. 1714*bis* du Code civil introduit par l'art. 98 de la loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses (IV), *M.B.*, 8 mai 2007.

¹⁰⁴⁶ Art. 11*bis* de la section 2 du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, inséré par l'art. 102 de la loi du 25 avril 2007. Voy., pour le contenu même de cette annexe, l'arrêté royal du 4 mai 2007 pris en exécution de l'art. 11*bis* du livre III, titre VIII, chapitre II, section 2, du Code civil, *M.B.*, 21 mai 2007, *err.* 31 mai 2007.

raisonnables de voir se concrétiser avant la fin de législature les mesures annoncées dans ces accords de majorité, on mesure l'accélération très sensible que devrait connaître la question des loyers dans les prochaines années.

594. Un dernier élément d'actualité, et non des moindres, requiert encore d'être soulevé. C'est que le droit du bail d'habitation est « guetté » par une dé-fédéralisation prochaine; une proposition de loi spéciale a déjà été déposée en ce sens en tout cas¹⁰⁴⁷, et l'accord politique est noué depuis longtemps. Il s'agit d'un chamboulement très substantiel qui s'annonce puisque tant le bail de résidence principale que le droit commun glisseraient ainsi dans l'escarcelle des Régions¹⁰⁴⁸, de sorte que le bail à loyer, aujourd'hui, se trouve véritablement à la croisée des chemins. Toujours est-il que les différents législateurs régionaux pourraient bien mettre à profit cette révolution copernicienne (et la remise à plat de l'ensemble du régime légal que celle-ci suppose) pour introduire une régulation des loyers (ne faisant rien d'autre à cette occasion que se conformer à l'accord de majorité) qui un bail-type. L'opportunité, pour eux, est particulièrement belle en tout cas, et le moment tout indiqué.

595. Voilà pour les différents éléments d'actualité qui jettent une lumière nouvelle sur le thème des commissions paritaires et en renforcent encore l'acuité dans le contexte d'une « revitalisation » (sous une forme ou une autre) du principe des commissions paritaires locatives.

¹⁰⁴⁷ Cf. Proposition de loi spéciale portant des réformes institutionnelles déposée le 5 mars 2008 au Sénat, *Doc. parl.*, Sén., n°4-602/1.

¹⁰⁴⁸ Par l'effet de la loi spéciale à venir, seraient en effet dévolues aux instances régionales, en sus du « logement et la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publiques » (déjà de leur ressort), les « règles particulières concernant la location des biens destinés à l'habitation, à savoir les normes relatives au caractère écrit ou verbal du contrat de bail, les conditions de forme du contrat de bail, la date fixe et l'opposabilité du contrat de bail, la preuve du contrat de bail, la cession du bail et la sous-location, les baux des biens des mineurs, les droits et les obligations du bailleur, les droits et les obligations du preneur, l'état du bien loué, la rénovation, les réparations et la réalisation des travaux déterminés, l'obligation de garantie, les conséquences juridiques de la destruction du bien loué, la possibilité de changer la forme de la chose louée, les réparations urgentes, la garantie pour les voies de fait de tiers, la garantie pour les actions concernant la propriété du bien loué, la détermination du loyer et l'adaptation du loyer au coût de la vie, la détermination des frais et charges imposés au preneur, la révision du loyer, des frais et des charges, le paiement d'indu, l'emploi de la chose louée par le preneur pour un autre usage que celui auquel elle a été destinée, l'état des lieux, la responsabilité pour dégradations et pertes, la responsabilité en cas d'incendie, la durée du contrat de bail, la fin du contrat de bail, le congé relatif au contrat de bail, la reconduction du bail, la résolution du contrat de bail, la transmission du bien loué, l'éviction, l'indemnité en cas d'éviction, la garantie locative, l'ameublement de la chose louée, les droits et les obligations du sous-locataire, les réparations locatives ou de menu entretien dont le locataire est tenu, les meubles et le bail d'un immeuble meublé, la prorogation pour circonstances exceptionnelles, et le caractère d'ordre public, de droit impératif ou de droit supplétif des diverses dispositions ».

Quels sont, précisément, les enseignements principaux susceptibles d'être tirés de l'expérience dans la perspective d'une pérennisation des commissions ?

596. Disons-le tout net, les commissions paritaires locatives — telles qu'elles ont existé entre 2005 et 2007 en tout cas — n'ont sans doute pas vocation à devenir l'enclave exclusive des réflexions et des prises de décision à venir en matière de loyers, de bail-type ou de médiation. Ce qui ne signifie aucunement que leur apport fut nul ou qu'elles n'ont exercé qu'influence marginale; que du contraire puisque l'esprit participatif et paritaire au fondement même des commissions est aujourd'hui reconnu par tous, jusqu'à constituer une des matrices des accords de majorité régionaux dans le domaine de l'habitat. Seulement, la configuration de l'époque des commissions ne les prête probablement pas à devenir les acteurs opérationnels les plus adéquats en ce domaine, pour une question d'échelle notamment. On les voit mal, en tout cas, s'ériger en véhicules exclusifs de ces trois politiques. Un mot d'explication s'impose, en opérant le départ précisément entre les différentes missions assignées aux commissions.

- Pour ce qui est, tout d'abord, de l'élaboration d'un bail-type, le caractère fédéral (et, demain peut-être, régional) de la législation actuelle commande de tenir ces discussions à un autre niveau que l'échelon local des commissions paritaires locatives.
- En ce qui concerne, ensuite, la médiation, il semble que la loi du 21 février 2005 offre déjà les ressources suffisantes aux parties désireuses de régler leur différend par la voie extra-judiciaire¹⁰⁴⁹, pour peu, et le point est capital, que l'appui d'associations de locataires ou de propriétaires leur soit proposé, et gratuitement (moyennant respect des conditions du « pro deo »), ce que la législation ne permet pas actuellement. Si ce support est bien acquis, il n'y a plus guère de valeur ajoutée à édifier ainsi (via les commissions) un régime en marge du droit commun.
- Quid, enfin, de la détermination d'une grille de loyers ? Là aussi, des incertitudes nimbent un outil tel que la commission paritaire locative. D'abord, à nouveau, parce que l'échelon local n'est sans doute pas le plus idoine pour régler une question applicable à la région tout entière au minimum, au Royaume dans son ensemble à l'heure actuelle encore. Est susceptible, ensuite, de déforcer à terme le pouvoir opérationnel (et la légitimité) des

¹⁰⁴⁹ Voy. notamment P.-P. RENSON, *La médiation : voie d'avenir ou miroir aux alouettes ?*, Louvain-la-Neuve, Anthemis, 2008.

commissions la représentativité mal assurée dont jouissent les associations qui y siègent. Cet obstacle n'est sans doute pas dirimant, mais il faudra y être particulièrement attentif. Il s'agirait, en tout état de cause, que les pouvoirs publics prennent leurs responsabilités en cas de blocage de la commission, ce qui risque de survenir s'agissant d'une question épineuse comme l'objectivation des loyers.

597. Si, pour cette mission consistant à élaborer des critères indicatifs de fixation du loyer, la commission paritaire locative ne semble peut-être pas le réceptacle le plus approprié, elle n'en est pas moins appelée à jouer un rôle cardinal, en aval cette fois, pour traiter les recours portant sur la hauteur du tarif locatif demandé. À la manière des commissions départementales françaises de conciliation ou des huurcommissies en activité aux Pays-Bas, les commissions paritaires locatives exerceraient avantageusement une fonction d'avis (sur la justesse du loyer réclamé) destinée à éviter que les parties ne recourent directement à la justice en cas de conflit¹⁰⁵⁰.

598. Quel(s) organe(s), alors, pour assumer ces missions imparfaitement prises en charge par les commissions paritaires locatives et/ou venir en support de celles-ci ? Dans l'attente d'une réflexion plus globale sur ce point particulier, il est loin d'être absurde d'imaginer investir de nouvelles fonctions ces structures consultatives (et paritaires elles aussi) déjà existantes au niveau régional que sont le Conseil supérieur du logement en Wallonie, le Conseil consultatif du logement en Région bruxelloise et le Conseil du logement en Flandre. Moyennant, naturellement, une adaptation de leur habilitation légale couplée à une transformation — plus ou moins significative — de leur mode de fonctionnement, de telles enceintes semblent armées et parfaitement aptes, de par leur composition large et équilibrée, à relever les défis susmentionnés.

599. La suite concrète à donner aux commissions paritaires locatives, il appartient désormais aux différents pouvoirs publics de la déterminer. Qu'il soit cependant permis, en finale, d'adresser une supplique formelle au législateur ou à l'exécutif : ce qui importe, au-delà des modalités techniques afférentes à la composition des commissions ou à leur office, c'est de préserver la dynamique partenariale qui a porté les commissions tout au long de leurs travaux et

¹⁰⁵⁰ Voy. notamment N. BERNARD, « Huit propositions pour un encadrement praticable et équilibré des loyers », *Échos log.*, mars 2006, n°1, p. 6 et s.

qui, de l'avis de tous, a porté des fruits réels (et, pour dire vrai, insoupçonnés tant les chausse-trappe s'annonçaient nombreux et variés dans un domaine aussi idéologiquement sensible que celui-ci). C'est une méthode de fonctionnement ou une démarche de travail autant que des résultats tangibles qu'il convient, en définitive, de retenir comme enseignements de l'expérience-pilote. Il n'est pas exagéré de dire, à cet égard, qu'un certain esprit participatif a soufflé ces deux années durant, un peu à la manière de la concertation structurellement organisée dans la sphère du droit du travail; aux autorités responsables, dès lors, de ne pas le laisser retomber.

RECOMMANDATIONS

Préambule

1. Les recommandations ici émises ne ressortissent pas, toutes, de la compétence des Régions. C'est que, notamment, la matière des expulsions et du sans-abrisme est régie, pour partie substantielle, par des législations *fédérales* (loi d'humanisation des expulsions, loi organique sur les C.P.A.S., législation relative au revenu d'intégration, ...).

Un triple tempérament encadre toutefois ce constat.

D'abord, la Région de Bruxelles-Capitale dispose bien de leviers importants en ce domaine, pour ce qui concerne par exemple les évictions consécutives à l'application des normes de qualité. C'est elle, par ailleurs, qui est habilitée à prendre des actions *structurelles* en vue, d'une part, de rendre le marché du logement davantage accessible aux personnes à revenus modestes (extension de l'offre par la lutte contre les immeubles vides, octroi d'ADIL, mise sur pied d'un fonds de garanties locatives, ...) et, de l'autre, de maintenir les ménages défavorisés dans leur habitation (allocation-loyer, encadrement des loyers, ...). Sans compter que c'est à elle qu'il revient d'assurer matériellement le relogement (logements de transit, logements sociaux, ...).

Concernant, ensuite, les thématiques excédant sa compétence, rien n'interdit la Région de Bruxelles-Capitale de solliciter la tenue d'une « conférence interministérielle du logement » réunissant entités fédérées et pouvoir fédéral, comme cela s'est déjà fait par le passé. Cette enceinte transversale pourra alors aborder *l'ensemble* des questions relevantes et impulser des modifications à tous les niveaux de pouvoir.

Rappelons, enfin, qu'est actuellement discutée au Parlement fédéral, dans le cadre de la réforme institutionnelle, une très importante proposition de loi spéciale visant, entre autres, à régionaliser la loi (fédérale) sur le bail, en ce comprises les « règles particulières concernant la location des biens destinés à l'habitation » au rang desquelles on identifie la matière de

« l'éviction » du locataire¹⁰⁵¹. Il se pourrait donc que, demain, la Région devienne compétente pour l'ensemble de ces aspects, ce qui augure d'une véritable révolution copernicienne si la réforme aboutit.

2. Les suggestions ici formulées ne revêtent aucun caractère d'exhaustivité par rapport aux pages qui précèdent et ne prétendent en rien se substituer au présent rapport. Celui-ci est émaillé en effet de nombreuses pistes de solution, quelque peu éparses, et dont la liste ici dressée représente un reflet plus ou moins représentatif, un résumé fatalement réducteur.

Collecte statistique d'informations

Recommandation n°1. Organiser, à partir des C.P.A.S., une collecte et une centralisation des informations relatives aux expulsions judiciaires

Les C.P.A.S. sont, de par la loi, obligatoirement mis au courant des demandes d'expulsion en justice (pour manquement contractuel). Or, aucune collecte systématique de ces informations n'est actuellement organisée. Il faudrait donc y pourvoir, en impliquant — à des fins de centralisation — la structure faîtière des C.P.A.S. (l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale).

Un support — technique et budgétaire — émanant de la Région s'indiquerait vivement dans ce cas.

Recommandation n°2. Etendre cette collecte d'informations aux expulsions décidées, pour des raisons de salubrité, par le bourgmestre

Il n'y a pas que les expulsions judiciaires (pour manquement contractuel) qui échappent à tout comptage actuellement. Les informations relatives aux expulsions imposées par le

¹⁰⁵¹ Cf. Proposition de loi spéciale portant des réformes institutionnelles déposée le 5 mars 2008 au Sénat, *Doc. parl.*, Sén., n°4-602/1.

bourgmestre cette fois, pour des raisons de salubrité, sont pareillement lacunaires. Du reste, il n'est même pas prévu d'avertissement obligatoire au C.P.A.S. dans ce cas.

Expulsions sauvages

Recommandation n°3. Prévoir la possibilité, en cas d'expulsion sauvage, d'introduire — comme en référé — une action en *cessation*, assortie d'une astreinte et recevable sur requête unilatérale.

Les forces de police, qu'il s'agit de sensibiliser davantage à la question, refusent généralement d'intervenir en cas d'expulsion sauvage (pour garantir l'inviolabilité pénale du domicile du locataire, par exemple). Ce dernier devrait dès lors avoir la possibilité de faire cesser en justice, et séance tenante, cette intolérable voie de fait, par le truchement d'une action dite en *cessation*.

Déjà consacrée par des législations diverses (relatives qui à l'environnement, qui au combat anti-discrimination, qui encore à la lutte contre les logements vides), cette action en *cessation* serait introduite dans des délais très brefs et pourrait même aboutir, si on le prévoit, à une indemnisation financière (forfaitaire ou fixée en équité), en sus de l'astreinte.

Prorogation du bail pour circonstances exceptionnelles

Recommandation n°4. Déterminer les hypothèses qui justifient une augmentation du loyer pour la partie du bail ainsi prorogé.

Lorsqu'il décide de proroger un contrat de bail pour circonstances exceptionnelles, le juge est libre d'accorder au bailleur une augmentation du loyer. Toutefois, cette hausse est susceptible de rendre le maintien du locataire dans les lieux problématique, alors même que des « raisons exceptionnelles » commandent justement la continuation du bail.

Dès lors, il est proposé d'arrêter limitativement les hypothèses qui justifient un relèvement du loyer et, par exemple, de s'inspirer de celles qui autorisent déjà pareille majoration *en cours de contrat* (de neuf ans).

Aménagement d'un délai avant l'expulsion

Recommandation n°5. Assortir d'une exigence de motivation spéciale la décision judiciaire de s'écarter du délai d'un mois

Certains juges réduisent le délai d'un mois — pourtant érigé en principe par la loi — sans donner aucune explication, alors même que le législateur a énuméré de façon limitative les causes pour lesquelles ce principe doit souffrir des exceptions.

Il serait bon, dès lors, d'imposer au juge qui décide de s'écarter de la règle de s'en expliquer, de manière circonstanciée.

Recommandation n°6. Prévoir de manière explicite que le délai d'un mois (éventuellement modulé) est bel et bien d'application en cas d'exécution provisoire

Lorsqu'elle est accordée par le juge, l'exécution dite provisoire d'une décision — sans attendre donc le sort réservé à une éventuelle voie de recours — se fait aux risques et périls de celui qui la poursuit.

Pour d'aucuns, l'exécution provisoire annihile *de facto* le délai d'un mois à ménager avant l'expulsion. Cette position, cependant, est à la fois contraire à l'esprit de la loi, et à sa lettre. Il convient dès lors de le rappeler au sein même de ladite loi, et de manière univoque.

Recommandation n°7. Etendre le délai d'un mois (éventuellement modulé) aux expulsions *non* décidées par jugement

Certaines expulsions sont décidées *en dehors* d'une procédure judiciaire, à la suite d'une conciliation par exemple, d'un arbitrage ou encore d'une médiation (et l'on écarte naturellement, ici, l'hypothèse des expulsions sauvages). Or, interprétée littéralement, la loi réserve l'application du délai d'un mois aux seuls « jugements » d'expulsion.

Il conviendrait dès lors de corriger cette discordance (laquelle, par ailleurs, n'est guère de nature à encourager le recours à ces modes alternatifs de résolution des conflits, on en conviendra).

Conservation des meubles au dépôt communal

Recommandation n°8. Etendre aux locataires de droit commun l'avertissement relatif à la conservation des meubles à la commune

Dans le cadre de baux portant sur un bien *non* affecté à la résidence principale du preneur (comme les baux de droit commun : kot d'étudiant, résidence secondaire, etc.), le locataire faisant l'objet d'une procédure d'expulsion n'est pas averti (par l'huissier) de ce que ses effets seront conservés, à ses frais, à la commune.

Il conviendrait dès lors d'étendre à son profit ledit avertissement.

Avertissement du C.P.A.S.

Recommandation n°9. Prévoir l'avertissement du C.P.A.S. à des stades plus avancés de la procédure d'expulsion judiciaire

Actuellement, concernant les baux de résidence principale à tout le moins (les plus courants), la loi ne prévoit l'avertissement du C.P.A.S. qu'au moment de la *demande* d'expulsion, et plus aux stades ultérieurs de la procédure (jugement d'expulsion, avis d'expulsion, expulsion effective). Il importe d'y remédier, étant donné qu'à ces moments-là, une intervention d'urgence s'impose tout particulièrement.

Concrètement, et dans l'ordre, cet avertissement gagnerait d'abord à être réitéré au stade la signification du jugement, histoire de pouvoir envisager plus ou moins sereinement des solutions de relogement durable et de négocier un départ volontaire.

Et, par ailleurs, un (nouvel) avertissement au moment de l'avis d'expulsion s'indique particulièrement vu qu'il s'agit de la dernière étape avant l'expulsion effective. L'intervention du C.P.A.S. pourrait en effet s'avérer fort utile à ce stade également, pour assurer un soutien

psychologique notamment et assurer un hébergement d'urgence. Eu égard au délai minimum entre l'avis d'expulsion et la matérialisation de celle-ci (cinq jours), il serait bon que le C.P.A.S. soit averti trois jours ouvrables¹⁰⁵² avant l'éviction matérielle (à défaut pour le locataire d'avoir exercé son droit d'opposition le premier jour ouvrable qui suit la réception de l'avis).

Recommandation n°10. Etendre l'avertissement du C.P.A.S. aux expulsions *non* décidées par jugement

On l'a dit, certaines expulsions sont décidées *en dehors* d'une procédure judiciaire, en suite d'un procès-verbal de conciliation par exemple, d'une sentence arbitrale ou encore d'un accord en médiation homologué par le tribunal. Or, à nouveau, la (même) loi ignore totalement ces procédures, de sorte que le C.P.A.S. n'est théoriquement pas averti des expulsions effectuées sur ce mode.

Aucune raison objective ne commande toutefois de maintenir cette distinction, le locataire en effet n'étant pas moins en état de besoin dans ces hypothèses.

Recommandation n°11. Généraliser l'avertissement du C.P.A.S. à toutes les formes de demandes en justice

Actuellement, concernant les baux de résidence principale à tout le moins, la loi n'impose l'avertissement du C.P.A.S. que si la demande d'expulsion revêt une des formes suivantes : requête écrite, citation ou encore comparution volontaire. Or, cette demande peut également être introduite par voie de *conclusions*.

Il importe dès lors d'y remédier (en prévoyant par exemple l'avertissement du C.P.A.S. par le greffier dans les quatre jours du dépôt des conclusions au greffe), la situation du locataire n'étant pas moins digne de protection dans ce cas de figure, en effet.

¹⁰⁵² C'est déjà court mais il n'y a pas moyen de faire plus long, sauf à allonger le délai minimum entre l'avis et l'expulsion effective.

Recommandation n°12. Supprimer (partiellement) l'avertissement du C.P.A.S. pour les baux ne portant pas sur la résidence principale du locataire

Telle qu'elle est libellée actuellement, ce n'est qu'à propos des biens donnés en location dans le cadre de baux ne portant pas sur la résidence principale du locataire que la loi prévoit l'obligation de prévenir les C.P.A.S. de la signification des *jugements* d'expulsion. Or, puisque le locataire par définition n'y réside pas à titre principal (bail de résidence secondaire par exemple), sa situation requiert sans doute une protection moindre. On éviterait, de la sorte, de transmettre au C.P.A.S. (déjà débordé¹⁰⁵³) des informations pourvues d'un degré d'urgence moins aigu et à propos desquelles, en tout état de cause, il risque de ne pas être compétent.

Parmi les baux ne portant pas sur la résidence principale du preneur, toutefois, il y a peut-être lieu de sauvegarder certaines situations particulières, comme celle de l'étudiant ou de la personne hébergée dans une maison d'accueil ou un logement de transit.

Recommandation n°13. Prévoir un avertissement systématique du C.P.A.S. en cas d'expulsion décidée par le bourgmestre

Quand il prend un arrêté d'inhabitabilité en vertu de son pouvoir de police administrative générale (art. 135 de la nouvelle loi communale), le bourgmestre n'est pas réglementairement tenu de prévenir le C.P.A.S.

Si, généralement, la communication de l'information se fait nonobstant, de manière informelle, il ne serait pas inutile de lui conférer davantage de systématisme.

Recommandation n°14. Initier une réflexion sur le volume d'informations à traiter par les C.P.A.S.

Actuellement, comme déjà dit, les C.P.A.S. sont avertis des expulsions judiciaires très en amont de la procédure (au moment de l'introduction de l'action en justice). Cet avertissement n'est-il cependant pas prématuré ? Certes, de manière générale, il est toujours bon d'anticiper ;

¹⁰⁵³ Voir recommandation n°14.

toutefois, seul un faible nombre de demandes d'expulsion aboutit dans les faits à une éviction effective. Dès lors, le — substantiel — volume d'informations à traiter par le C.P.A.S. (dont une large partie reste ainsi sans suite) n'a-t-il pas pour effet pervers de « noyer » sous ce flot de renseignements les cas dramatiques requérant, eux, une véritable intervention d'urgence ?

Cette réflexion s'impose avec plus d'acuité encore si l'on décide d'étendre les hypothèses dans lesquelles le C.P.A.S. est mis au courant (recommandations n°9, 10, 11 et 13).

Recommandation n°15. Prévenir le C.P.A.S. de la commune de *résidence* du locataire (plutôt que celui du domicile)

Actuellement, c'est le « centre public d'action sociale du domicile du preneur » qui est prévenu de l'expulsion ; ce n'est qu'à défaut de domicile qu'on avertit alors le C.P.A.S. « de la résidence du preneur ».

Or, suivant la législation organique des C.P.A.S., ce n'est pas le domicile mais bien la *résidence* (concept de fait) qui détermine, en règle, la compétence territoriale du C.P.A.S.

Par surcroît, les situations qui semblent requérir par priorité une intervention du C.P.A.S. sont, précisément, celles qui portent sur les logements affectés à la résidence principale du locataire. La domiciliation, simple inscription administrative, ne semble pas ici le déterminant le plus approprié de cet état de besoin.

Recommandation n°16. Prévoir un courrier d'information adressé par le C.P.A.S. à la personne en voie d'expulsion

C'est « dans le cadre de sa mission légale » que le C.P.A.S. est censé, de par la loi sur l'humanisation des expulsions, agir en cas d'éviction. Or, justement, cette même mission légale subordonne traditionnellement l'intervention du C.P.A.S. à l'introduction d'une demande d'aide émanant de la personne concernée elle-même. Et, de fait, il semblerait que le C.P.A.S. ne réserve parfois aucune suite à l'information à lui transmise (par l'huissier), celle-ci n'étant *pas* assimilée à une telle demande d'aide.

Il est proposé dès lors d'assigner au C.P.A.S. le soin, une fois l'information reçue, de prendre contact formellement (par courrier recommandé) avec la personne en voie d'expulsion

afin de l'inviter à solliciter ses services, si besoin. Ce courrier, à cette occasion, rappellera opportunément à l'intéressé l'existence des aides sociales possibles.

Dans le logement social

Recommandation n°17. Consolider juridiquement le moratoire hivernal sur les expulsions

On le sait, est en vigueur en Région bruxelloise une circulaire ministérielle empêchant les S.I.S.P. de procéder à des expulsions durant l'hiver. La force contraignante de cet instrument résolument atypique qu'est la circulaire présente toutefois, spécialement du point de vue du citoyen, des contours juridiques relativement incertains.

Il serait dès lors bon de transposer les prescriptions de celle-ci au sein d'un instrument *normatif* en bonne et due forme (arrêté ministériel, arrêté du gouvernement, ordonnance) et ce, dans un souci premier de sécurité juridique.

Recommandation n°18. Instaurer un processus de concertation systématique avec le C.P.A.S. en cas d'arriérés de loyer

Présentant souvent un profil socio-économique déjà fragilisé, les locataires sociaux sont susceptibles de basculer totalement dans la précarité (et d'encourir une expulsion subséquente) si on les laisse accumuler des difficultés pécuniaires, sans les traiter à la racine. Il serait être intéressant dès lors que le C.P.A.S. soit rapidement mis au courant des éventuels impayés de loyer, *avant* que l'arriéré prenne des proportions irréversibles. Plus tôt la situation est connue, plus élevées en effet sont les chances d'intervenir avec succès.

Un tel système existe déjà en Flandre, en cas de manquement grave et persistant (sur le plan des impayés) justifiant une demande de résolution du bail. Cette pratique est également privilégiée, mais de façon plus informelle, dans certaines communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

Recommandation n°19. Instaurer de manière explicite une obligation de relogement en cas de travaux nécessitant l'évacuation des occupants.

Lorsque la société de logement réalise dans le bien loué des travaux qui supposent que les lieux soient vidés, aucune disposition légale ne lui impose de reloger l'occupant ainsi évincé. Il serait bon, à notre estime, que la loi le prévoie expressément.

Un tel système figure déjà dans la réglementation en Flandre, par exemple.

Recommandation n°20. Réduire la surpondération (en termes de points de priorité pour l'accès à un logement social) accordée aux situations d'expulsion pour raisons d'insalubrité par rapport à d'autres types d'expulsion

La loi octroie actuellement cinq points de priorité aux locataires obligés de quitter leur logement pour des raisons d'insalubrité (que ce soit à l'initiative de la D.I.R.L. ou du bourgmestre). Ne reçoivent, à titre de comparaison, « que » deux points de priorité (même pas la moitié donc) d'autres ménages *pas moins touchés* par une situation d'expulsion, comme ceux dont le bail a pris fin de manière anticipée à l'instigation du bailleur (et indépendamment d'un quelconque manquement contractuel dans leur chef), ou encore ceux qui sont victimes d'une « force majeure » ou d'une « calamité naturelle ou sociale » ayant entraîné la « perte inopinée » du logement.

Or, ces dernières circonstances ne semblent pas moins mériter protection que la première, que l'on se place sous l'angle de l'urgence ou encore celui de l'absence de toute « faute » ou de responsabilité de l'intéressé dans la survenance de son malheur. En tout cas, le « primat » ainsi reconnu aux expulsions pour cause d'insalubrité interpelle d'autant plus qu'il va jusqu'à bénéficier aux (certes rares) locataires qui se trouvent être *responsables* de l'état d'insalubrité de leur logement.

Il conviendrait dès lors, sinon de combler ce fossé, à tout le moins de réduire quelque peu la surpondération accordée aux expulsions pour cause d'insalubrité, en majorant par exemple les autres situations décrites.

Recommandation n°21. Accorder au locataire survivant (dont les revenus sont pris en considération pour la détermination du loyer du ménage) la continuation du bail social

Au décès du signataire, le contrat du bail de logement social prend fin, entraînant l'expulsion de l'éventuel compagnon de vie survivant. Celui-ci, au contraire du conjoint ou du cohabitant légal, n'est considéré comme « locataire » que s'il a, de son côté, signé formellement un contrat de bail (ou un avenant) avec la S.I.S.P. Telle est, en tout cas, la position officiellement adoptée jusqu'ici par les autorités bruxelloises.

Cette attitude, toutefois, ne laisse pas d'interpeller. D'abord, parce que la jurisprudence n'hésite pas à statuer en sens contraire. Ensuite, parce que la loi n'exige nullement de ce nouvel occupant qu'il paraphé un quelconque avenant pour régulariser son intégration dans le parc public, sa seule obligation consistant en l'espèce à solliciter par écrit l'autorisation de la S.I.S.P. Enfin, parce que la S.I.S.P. ne manque pas de répercuter les revenus du compagnon dans la détermination du loyer.

Ensuite de quoi, la S.I.S.P. qui décide de prendre en considération la situation de cohabitation informelle pour la détermination des revenus — globalisés — du ménage est-elle encore fondée à refuser par la suite audit cohabitant la titularité du bail en cas de décès de la personne avec laquelle il vivait (personne qu'il a été expressément autorisé par le bailleur à rejoindre en cours de contrat, rappelons-le) ? La négative semble s'imposer, pour des raisons légitimes de cohérence et d'identité de motifs.

Expulsions décidées par le bourgmestre dans le cadre de la police administrative générale

Recommandation n°22. Prévoir l'obligation — de moyens — pour le bourgmestre d'examiner toutes les possibilités de relogement en préalable de l'adoption d'un arrêté d'inhabitabilité pris sur pied de l'article 135 de la nouvelle loi communale

Dans une jurisprudence constante, le Conseil d'État tend déjà à imposer une telle obligation à charge du bourgmestre. Il s'agirait dès lors, ici, d'aligner les textes sur la jurisprudence.

Expulsions décidées à la suite de l'application des normes régionales de qualité

Recommandation n°23. Concrétiser, dans les autres types de logements publics que le logement social, le « droit d'accès prioritaire » reconnu aux locataires expulsés à la suite de l'application des normes régionales de qualité

Aux ménages expulsés à la suite de l'application des normes régionales de qualité, le Code du logement confère un « droit d'accès prioritaire aux logements gérés par les pouvoirs publics ». Or, ce principe n'a été concrétisé — de manière systématique — que dans le secteur du logement social (par l'octroi de cinq points de priorité).

En ce qui concerne les communes et C.P.A.S. (à la tête d'un parc fort tout de même de plus de 8.000 habitations, pris collectivement), seule une faible minorité d'entre eux a intégré ce droit d'accès prioritaire dans leur propre patrimoine locatif. Il convient de réparer cet « oubli » (sans préjudice des autres situations d'urgence sociale).

Maintenant, précisément, que les communes et C.P.A.S. sont tenus — par l'ordonnance du 19 décembre 2008 — de rendre public le règlement d'attribution de leurs logements locatifs, la vérification devrait pouvoir se faire de manière plus méthodique. Encore faut-il s'assurer que, en amont, chacun des 19 C.P.A.S. et communes ait bien déféré à cette exigence de publicité, ce qui loin encore d'être le cas.

Recommandation n°24. Renforcer l'allocation-loyer accordée aux locataires expulsés à la suite de l'application des normes régionales de qualité

L'allocation-loyer accordée aux locataires expulsés à la suite de l'application des normes régionales de qualité — et contraints, de ce fait, de régler un loyer supérieur pour leur nouveau logement — prend fin au bout de trois ans, ce qui semble insuffisant au regard de la situation sociale des personnes concernées (l'ADIL, à titre de comparaison, dure cinq ou dix ans). Par ailleurs, le montant de cette allocation paraît trop faible, singulièrement lorsqu'elle s'applique à des logements pour familles nombreuses (pourvus d'un grand nombre de chambres), au loyer particulièrement élevé dans le parc privé.

Dès lors, comme la D.I.R.L. le réclame elle-même, il conviendrait d'allonger la durée de l'allocation-loyer et, à la fois, d'en revaloriser les barèmes.

Prise en charge des arriérés de loyer par la collectivité

Recommandation n°25. Réfléchir à la mise en place d'un système de prise en charge des arriérés de loyer par la collectivité

En règle, les actions préventives se révèlent nettement moins onéreuses que les mesures prises *ex post*, dans l'urgence. Ainsi, pour la puissance publique, fournir un relogement à un ménage expulsé revient nettement plus cher que si elle devait assumer elle-même, ponctuellement, certains arriérés de loyer, en vue de maintenir coûte que coûte le ménage dans les lieux loués. Ceci, sans compter le traumatisme social (subi par le locataire) inhérent à toute expulsion, même suivie d'un relogement.

Précisément, il se trouve des C.P.A.S. — appuyés en cela par une jurisprudence des juridictions du travail — qui privilégient dans certaines occasions la prise en charge des arriérés de loyers. Néanmoins, une telle intervention reste passablement aléatoire, aucun critère n'étant strictement fixé par la loi, qui se contente de renvoyer à des notions à interprétation variable telles que « l'état de besoin », « l'absence de mise volontaire en état de besoin », la nécessité de prendre un logement dont le coût n'apparaît pas « disproportionné », etc...

Cette idée, éminemment féconde à notre sens, gagnerait dès lors à être systématisée dans une loi, qui en fixerait les conditions d'application. Soit, pour ce faire, on uniformiserait — en les coulant au sein d'une réglementation — les paramètres d'intervention des C.P.A.S. dans les arriérés de loyer, en prévoyant en parallèle une aide de l'État fédéral par exemple (compétent pour l'aide aux personnes). Soit, alors, on imaginerait un système similaire mais au niveau des organes de la *Région* cette fois (compétente pour le logement). Signalons, à cet égard, qu'un tel dispositif est en vigueur depuis de nombreuses années dans une ville comme Cologne, à la satisfaction — pécuniaire notamment — de l'ensemble des acteurs concernés.

Politiquement, cette idée rejoint celle qui est avancée par l'actuel gouvernement et qui consiste à vouloir offrir aux locataires défavorisés une assurance (gratuite) contre la perte de revenus suite à un accident de vie : licenciement, problème de santé.

Mise à charge du propriétaire fautif des frais de relogement

Recommandation n°26. Mettre à charge du propriétaire fautif les frais de relogement assumés par le bourgmestre

Le bourgmestre qui, pour des raisons d'insalubrité, est tenu de fermer un bien (sur pied de la police administrative générale ou dans le cadre du Code du logement) n'a parfois d'autre choix que de reloger *lui-même* l'occupant. Or, cette situation d'insalubrité est la plupart du temps imputable au propriétaire. Il ne serait pas illogique, dès lors, de prévoir au bénéfice du bourgmestre la faculté de récupérer auprès du propriétaire en tort tout ou partie de ces frais de relogement ; on songe spécialement ici aux coûts afférents au déménagement ou à l'hébergement en urgence dans une structure d'accueil.

Un tel système a déjà été instauré en Région flamande, non sans rencontrer de fortes difficultés dans la mise en application. Si le législateur bruxellois devait décider de suivre cette voie, il lui appartiendrait alors de s'instruire des vicissitudes rencontrées par le mécanisme flamand avant de songer à l'importer. Il conviendrait, par exemple, de s'assurer au préalable de l'imputation au propriétaire de la situation d'insalubrité. Par ailleurs, faire reposer sur ce dernier, comme en Flandre, des frais manifestement réglés non par le bourgmestre mais par le *locataire* lui-même (le nouveau loyer par exemple), ne manque pas d'étonner.

La loi sur les marchands de sommeil

Recommandation n°27. Préciser les frais de relogement susceptibles d'être mis à charge du marchand de sommeil

A ce jour, le Code pénal prévoit que les frais de relogement des victimes d'un marchand de sommeil (dont le bien aurait été fermé par les autorités) peuvent être mis à charge du contrevenant, sans autre précision toutefois.

Il serait bon, dès lors, de préciser les contours de cette obligation, la prise en charge *illimitée* de ces coûts (et quel que soit le type de logement) semblant, de fait, excessive. Mieux calibrée, cette obligation aurait d'autant plus de chances par ailleurs d'être appliquée.

Recommandation n°28. Faciliter la mise à disposition du C.P.A.S. de l'habitation objet de

l'infraction

La loi prévoit actuellement que l'habitation constituant l'objet de l'infraction est susceptible d'être saisie (par le procureur du Roi ou le juge d'instruction) et même, avec l'accord écrit du propriétaire, mise à disposition du C.P.A.S. en vue d'être restaurée et proposée à la location.

L'exigence de cette autorisation du propriétaire vide toutefois le dispositif de sa substance. Or, il y a là un patrimoine immobilier, hautement symbolique, plus qu'intéressant dans la perspective d'un relogement des victimes de marchands de sommeil.

Il y a lieu dès lors de supprimer cette autorisation, en veillant toutefois à ne point excéder les limites considérées comme raisonnables aux mesures de restriction du droit de propriété (en circonscrivant la dépossession dans le temps par exemple, ou encore en organisant une rétrocession au propriétaire d'une fraction des loyers).

Recommandation n°29. Réserver le produit de la confiscation au C.P.A.S. (plutôt qu'à l'État fédéral)

Le bien ayant hébergé les victimes du marchand de sommeil fait automatiquement l'objet, par ailleurs, d'une confiscation, dont le produit semble devoir — à défaut de précision — revenir à l'État belge.

Or, il paraîtrait davantage opportun de faire du C.P.A.S. (de la commune sur le territoire de laquelle le bien se situe) le destinataire de ce bien, aux fins de procurer — après rénovation — des structures sociales d'hébergement à faible coût, auxdites victimes notamment.

C.P.A.S. et sans-abri

Recommandation n°30. Définir la notion de sans-abri dans la loi relative au revenu d'intégration sociale ainsi que dans la loi organique des C.P.A.S.

Ces lois mobilisent toutes deux la notion de sans-abri *sans* cependant la définir. Or, une telle définition existe bien dans l'arrêté royal du 21 septembre 2004 relatif à l'octroi de la prime d'installation. Il nous semblerait justifié, dès lors, de la transplanter dans les deux lois précitées.

Il conviendrait, à cette occasion, de compléter cette définition par la circulaire du 26 octobre 2006 du Ministre de l'intégration sociale (et consacrée par plusieurs cours du travail), évoquant « les personnes qui sont hébergées provisoirement par un particulier en vue de leur porter secours de manière transitoire et passagère ».

Recommandation n°31. Préciser dans la loi le statut réservé aux sans-abri qui ne sont pas liés par un contrat d'intégration sociale

La loi relative au droit à l'intégration sociale octroie, à titre de revenu d'intégration, 6.600 euros (à indexer) à « toute personne sans abri qui bénéficie d'un projet individualisé d'intégration sociale », ce qui correspond au taux isolé. Or, la circulaire du 7 mai 2007 du Ministre de l'intégration sociale précise que « dans l'hypothèse où le sans-abri est effectivement isolé, ce dernier a bien entendu droit au taux isolé, même s'il ne bénéficie pas d'un projet individualisé d'intégration sociale ».

Il y a, à tout le moins, une sérieuse discordance, qu'il s'agit de résorber ; au législateur, dès lors, de se prononcer explicitement sur ce cas de figure.

Recommandation n°32. Ouvrir les ADIL aux sans-abri

Actuellement, le sans-abri qui intégrerait un logement en Région Bruxelloise n'est nullement éligible aux allocations de déménagement, d'installation et de loyer. La Région wallonne, à titre de comparaison, offre une telle aide au sans-abri, non seulement lorsqu'il entre en maison d'accueil mais, également, lorsqu'il en sort (pour prendre pied dans un logement autonome). Une évolution de la réglementation bruxelloise s'indiquerait en conséquence, en conformité du reste avec les termes exprès de l'actuel accord de majorité.

Dans un premier temps, à titre de mesure transitoire, il serait parfaitement possible de limiter l'ouverture des ADIL aux sans-abri à ceux qui logent *déjà* dans des logements de transit par exemple. La difficulté, à cet égard, tient cependant en l'absence de régime juridique (et, même, de définition !) donnés par la Région bruxelloise à ce concept de logement de transit. Il faut s'y atteler de toute urgence.

Agences immobilières sociales et logements de transit

Recommandation n°33. Revaloriser le subside afférent aux logements de transit

Les agences immobilières sociales sont autorisées à dédier jusqu'à 20% de leur patrimoine immobilier au logement de transit. Or, sur le terrain, moins d'une dizaine de pourcents du parc géré par les A.I.S. est consacrée à ce type de logements.

Peut-être serait-il bon, à cet égard, de relever le subside régional associé aux logements de transit pris en gestion par les A.I.S. (subside déjà rehaussé, en fait, par rapport aux logements classiques).

Recommandation n°34. Renforcer les droits du locataire dans les logements de transit

La convention locative attachée aux logements de transit confère à l'A.I.S. la faculté de mettre fin au contrat à tout moment, sans motif ni indemnité, et moyennant un délai de préavis singulièrement ramassé (quinze jours). Largement dérogoire au droit commun, cette disposition mériterait sans doute d'être retouchée, afin de ménager davantage les droits du locataire ; au minimum conviendrait-il d'assortir d'une motivation spéciale l'éventuelle décision de résilier.

De même, la convention-type impose au locataire de tolérer dans son habitation tous travaux de rénovation, quelle qu'en soit la durée, et sans aucunement pouvoir prétendre à une indemnité pour les nuisances et le trouble de jouissance ainsi occasionnés. Exorbitante, à nouveau, du droit commun (d'autant plus que cette disposition n'est pas propre aux logements de transit, et s'applique en fait à l'ensemble des habitations gérées par les A.I.S.), cette clause pose à tout le moins question.

Allocation-loyer

Recommandation n°35. Instaurer une allocation-loyer dans le parc privé

Actuellement, il n'existe nulle allocation-loyer dans le parc privé. Or, vu la très large saturation dont pâtit le parc social, c'est au sein du secteur du logement *privé*, véritable bailleur social de fait, que se concentrent dans leur grande majorité les personnes à revenus modestes. Précisément, les loyers sont en moyenne deux fois plus élevés dans ledit parc privé que dans le segment social. Dans la mesure, par ailleurs, où les pouvoirs publics n'entendent exercer aucune contrainte sur la fixation des tarifs locatifs, il n'y a d'autre choix, si l'on ambitionne de solvabiliser quelque peu les locataires, que de leur accorder une allocation-loyer.

Si l'on suit les recommandations du Conseil consultatif du logement, cette allocation devrait, par priorité, profiter aux ménages inscrits sur les listes d'attente du logement social. C'est toutefois au bailleur, sur base volontaire, qu'elle devrait être octroyée, directement, contre l'engagement exprès de plafonner le loyer à une hauteur déterminée par les autorités (loyer duquel on déduira, naturellement, le montant reçu).

Garantie locative

Recommandation n°36. Instaurer un fonds de garanties locatives

On le sait, le mécanisme de garantie bancaire instauré par la loi du 25 avril 2007 essuie un échec patent. Dans ce cadre, et toujours en vue de soulager les locataires impécunieux (en les préfinançant), il conviendrait de mettre sur pied un fonds de garanties locatives susceptible, par mutuellisation du risque, de faire l'avance à certains, tout en couvrant les arriérés de loyer ou les dégâts locatifs d'autres.

Il importe toutefois, à notre estime, de rendre *obligatoire* le recours à ce fonds, même à l'égard de ceux qui, aisés, peuvent régler comptant leur garantie locative. A défaut, on réintroduirait dans le secteur de la location une stigmatisation, non plus entre les usagers du C.P.A.S. et les autres mais, cette fois, entre les locataires aidés par le fonds et ceux qui n'en feraient pas usage.

Recommandation n°37. Réglementer (voire supprimer) les garanties locatives non explicitement prévues par la loi

Si la loi cadenas le montant maximum susceptible d'être réclamé à titre de garantie locative, la restriction concerne *exclusivement* les garanties constituées en espèces par le locataire sur un compte bloqué ou avancées par la banque (à l'initiative ou non du C.P.A.S.). Par ailleurs, telle qu'elle est libellée actuellement, la réglementation ne prohibe nullement les *autres* formes de garanties que les précitées (les assurances-vie par exemple), lesquelles échappent dès lors à tout contingentement.

Des dérives peuvent s'ensuivre, qu'il s'agit naturellement d'encadrer, soit en appliquant à l'ensemble des types de garantie ledit plafond, soit, plus radicalement, en supprimant la possibilité même de s'écarter des formules — limitatives — de garantie promues explicitement par la législation.

Si cette dernière option devait être retenue (l'énumération exhaustive des garanties autorisées), il serait bon alors d'inclure dans la loi la formule du *cautionnement*, actuellement « oubliée » par le législateur (et, pourtant, prise par de nombreux C.P.A.S.).

Et, dans l'attente du fonds, il serait utile au minimum d'arrêter dans la législation le montant maximal des frais exigés par les banques pour l'avance de la garantie.

Recommandation n°38. Allonger la durée de remboursement des prêts du Fonds du logement

Lorsque le C.P.A.S s'offre pour apporter une aide à la constitution de la garantie locative, souvent demande-t-il à voir *d'abord* le contrat de bail, alors que, en sens inverse, le locataire attend justement la position du C.P.A.S. *avant* de s'engager avec le bailleur. Et, quand le C.P.A.S. consent à anticiper sa décision, quelques jours — ou plutôt quelques semaines — s'écoulent encore avant que celle-ci tombe. Or, durant ce temps, il y a de fortes chances que le bien proposé à la location ait trouvé (autre) preneur.

Par rapport à ce type de mécanisme, les prêts du Fonds du logement cultivent cette indéniable vertu de pouvoir être octroyés à ceux qui ont déjà conclu un bail ou qui *s'apprêtent* à le faire.

Un élément, en revanche, plombe quelque peu l'outil promu par le Fonds. C'est que le prêt doit être remboursé en 18 mois maximum (contre le double dans le cadre de la garantie locative bancaire). Il y a là, sans doute, une réflexion à mener.

Lutte contre les logements vides

Recommandation n°39. Supprimer, dans la loi sur la réquisition d'immeubles inoccupés, la subsidiarité du patrimoine privé (par rapport au parc public), de même que l'exigence d'inventaire préalable

17 ans, déjà, depuis son entrée en vigueur, la loi offrant au bourgmestre la possibilité de réquisitionner les immeubles inoccupés n'a toujours connu *aucune* exécution en Région de Bruxelles-Capitale (et pas tellement plus ailleurs, faut-il bien avouer...).

Un double élément explique cette incurie complète. D'abord, le prescrit ne trouve à s'appliquer que si la puissance publique ne dispose pas, elle-même, de logements vides, hypothèse extrêmement rare en pratique. Ensuite, les autorités locales sont tenues de réaliser un inventaire de l'ensemble des logements vides sur leur territoire avant même de songer à mettre en oeuvre une quelconque procédure de réquisition, tâche pour le moins fastidieuse dans certaines communes densément peuplées.

Si l'on ambitionne de revitaliser cet outil mort-né qu'est la réquisition d'immeubles vides, il importe de commencer par supprimer cette double exigence.

Recommandation n°40. Remplacer, au sein du dispositif de droit de gestion publique, l'actuel prêt sans intérêt (accordé aux opérateurs rénovant le bien) par un subside

Aux opérateurs qui se lanceraient dans une prise en gestion publique d'un logement vide, la Région bruxelloise offre un prêt sans intérêt en vue de financer les essentiels travaux de réfection d'un bien dont l'inoccupation a fatalement accéléré l'état de dégradation.

Au vu, ici aussi, de l'absence totale d'effectivité de l'outil, il serait peut-être opportun de renforcer cet incitant-là. Il se pourrait à cet égard, entre autres explications, que le prêt sans intérêt — qui ne couvre déjà pas l'entièreté du coût des travaux — soit insuffisamment attractif. Pourquoi dès lors ne pas y substituer, comme en Wallonie, un véritable subside ?

Recommandation n°41. Impliquer davantage le secteur associatif dans le mécanisme de droit de gestion publique

Si le droit de gestion publique ne rencontre aucun succès, sans doute est-ce aussi parce que les pouvoirs publics n'ont manifestement pas pour vocation de traquer l'inoccupation, ni de rénover un bien dans la perspective d'une mise en location. Faut-il rappeler, à cet égard, que les communes par exemple ou les sociétés de logement social ont elles-mêmes une frange substantielle de leur parc qui reste inoccupée, ce qui les rend sans doute fort peu enclines à « chercher noise » aux autres.

Or, en sens inverse, le secteur associatif a déjà largement fait ses preuves sur ce terrain-là. Il serait absurde, dès lors, de se priver de cette expertise et de cet allant.

Deux modifications législatives (dont la plus récente date du 1^{er} avril 2010) ont déjà veillé à impliquer davantage le secteur associatif dans le mécanisme. Las, le législateur bruxellois n'est toujours pas allé jusqu'à octroyer aux associations la faculté d'enclencher, elles-mêmes, la procédure aboutissant à la prise en gestion publique. Cela fait longtemps, pourtant, que cette incontestable innovation (validée par la Cour constitutionnelle) a cours en Région wallonne.

Recommandation n°42. Instaurer des primes à la réhabilitation des logements vides contre prise en gestion par une A.I.S.

Concernant, plus globalement, la lutte contre les logements vides, on ne fera pas l'économie d'une réflexion de fond sur l'efficacité — plus que relative — des outils de type coercitif. Attendu, par exemple, que l'état d'inoccupation résulte parfois simplement d'un manque de moyens dans le chef du propriétaire (âgé, dans de nombreux cas), des instruments de nature incitative gagneraient à être instaurés en parallèle (et non en remplacement).

A cet égard, on peut s'inspirer des subsides (jusqu'à 52.000 euros) et des prêts sans intérêt alloués par le Fonds du logement wallon aux propriétaires d'un logement abandonné qui, après rénovation, en confient la gestion à une agence immobilière sociale (pendant neuf ans ou, respectivement, le temps que dure le remboursement du prêt).

Recommandation n°43. Donner exécution à l'ordonnance sur l'amende administrative régionale

Le 30 avril 2009 a été promulguée en Région bruxelloise une ordonnance visant à renforcer la lutte contre les logements vides. Concrètement, le législateur a décidé de frapper d'une amende administrative les situations de vacance immobilière, tout en confiant au secteur associatif, sur un autre plan, la faculté de saisir la justice — comme en référé — en vue de faire cesser l'inoccupation, sous peine d'astreinte le cas échéant.

Assurément audacieuse, l'ordonnance requiert aujourd'hui d'être mise en exécution. Or, le service administratif commis à la détection des situations d'abandon et à l'application de l'amende n'est pas encore opérationnel, sinon créé. Par ailleurs, la liste des associations habilitées à introduire l'action en cessation n'a pas encore été établie (par le gouvernement). Il est vrai qu'un recours est pendu devant la Cour constitutionnelle.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	2
PROCOLE MÉTHODOLOGIQUE	5
PREMIÈRE PARTIE. LES EXPULSIONS ET LE RELOGEMENT	9
PRÉAMBULE TERMINOLOGIQUE ET STATISTIQUE	9
Section Ière. Considérations terminologiques	9
Section II. Considérations statistiques	10
A. Les chiffres (largement lacunaires)	10
§1. Les expulsions demandées par le bailleur	10
1. Les données	10
2. La (non-)collecte des données	15
§2. Les expulsions décidées par une autorité administrative	16
1. À l'échelon régional	16
2. À l'échelon communal	17
B. Tentative(s) d'explication et suggestions	19
CHAPITRE Ier. LES EXPULSIONS DEMANDÉES PAR LE BAILLEUR	24
Section Ière. Dans le secteur <i>privé</i> du logement	24
A. L'interdiction des expulsions sauvages (ou, le passage obligé devant le juge)	24
§1. Contextualisation	24
§2. Droits respectifs du bailleur et du locataire	27
§3. Conditions de l'infraction	28
1. Les « fausses clefs »	29
2. L'espace visé	29
3. Application aux locaux non résidentiels	30
B. La prorogation du bail pour circonstances exceptionnelles	30
C. Les termes et délais	35
D. L'aménagement d'un délai avant l'expulsion	36
§1. Principe : un délai d'un mois	36
1. La règle	36
2. Son statut	38
§2. Exceptions	41
1. L'abandon du bien	41
2. Les circonstances d'une gravité particulière	42
3. L'accord des parties	44
§3. Un délai incompressible de cinq jours	46
§4. Le Protocole-cadre entre le SPF Intérieur et la Chambre national des huissiers de justice	48
E. La conservation des meubles à la commune	49
F. L'avertissement du C.P.A.S.	54
§1. Principe général	54
1. Les expulsions relatives à des baux portant sur un bien qui sert soit de domicile au preneur, soit de résidence	55
2. Les autres expulsions	56

§2. Sur qui pèse l'obligation d'informer, et quand l'information doit-elle être transmise ?	56
1. En ce qui concerne le jugement	57
2. En ce qui concerne la demande	58
§3. De quoi le C.P.A.S. doit-il être informé ?	65
1. En ce qui concerne les demandes	65
2. En ce qui concerne les jugements	66
§4. Droit d'opposition du locataire	66
§5. Par quel(s) moyen(s) le C.P.A.S. doit-il être informé ?	68
§6. Quel C.P.A.S. doit-il être informé ?	68
§7. Quelle réaction est-elle attendue du C.P.A.S. ?	69
§8. Quid de la prise en charge des arriérés de loyer ?	71
§9. L'exemple du C.P.A.S. de Saint-Gilles	73
§10. Réflexion sur le traitement par le C.P.A.S. des informations relatives aux expulsions	77
G. Mise en perspective : deux exemples étrangers	82
§1. En France	82
1. La procédure judiciaire	82
2. Le droit au logement opposable (« DALO »)	86
a) description	86
• généralités	86
• le recours amiable : une commission de médiation	87
• le recours contentieux : le président du tribunal administratif	90
b) appréciation	91
• un décret d'application qui pose question	91
• droit au logement opposable ou plutôt droit au logement « justiciable »... ?	93
• ... à moins qu'il s'agisse d'un droit au logement « effectif »... ?	94
• ... en tout état de cause, un droit au logement opposable grevé d'importantes limites	96
• effectivité du DALO	99
c) en guise de conclusion sur le DALO	100
3. Le plan de stratégie nationale de prise en charge des sans-abris et mal logés 2009-2012	103
§2. En Allemagne : l'exemple de Cologne	107
Section II. Dans le parc de logements sociaux	109
A. En Région de Bruxelles-Capitale	109
§1. Durée et causes de dissolution du bail de logement social	109
§2. Le moratoire hivernal	111
§3. La mission de service public des sociétés de logement, et sa consécration jurisprudentielle	114
§4. Le parc de logements sociaux et la loi sur l'humanisation des expulsions	117
B. En Région flamande	118
§1. La résolution du bail pour cause d'impayés : concertation préalable avec le C.P.A.S.	118
§2. L'opération nécessitant l'évacuation : obligation de relogement	121
Section III. Principe et déroulement d'une expulsion judiciaire	123
A. Les expulsions, un « mal nécessaire »	123
B. Les différentes étapes d'une procédure d'expulsion	125
§1. La prise de connaissance du jugement	125
§2. La levée de l'expédition	125
§3. La signification du jugement avec commandement de déguerpir	126
§4. L'ultime rappel	127
§5. L'expulsion en tant que telle	127

§6. L'exécution provisoire ou l'influence de l'exercice des voies de recours	127
CHAPITRE II. LES EXPULSIONS DÉCIDÉES PAR UNE AUTORITÉ ADMINISTRATIVE	133
Section Ière. À l'échelon communal	133
A. Levier communal de lutte contre l'insalubrité	133
B. Vers une obligation de relogement pesant sur les autorités communales (ou, de l'utilité de postuler l'annulation - et la suspension - d'un arrêté de fermeture du bien devant le Conseil d'État) ?	135
C. Prise en charge des travaux par la commune elle-même	139
Section II. À l'échelon régional	140
A. Dispositif régional de lutte contre l'insalubrité	140
B. Les différentes formes d'aide prévues pour les occupants contraints de quitter un logement frappé d'interdiction de location	142
§1. Contextualisation	142
§2. La notification au C.P.A.S.	143
§3. La notification au bourgmestre	144
§4. Le Fonds de solidarité	146
§5. Le droit d'accès prioritaire aux logements gérés par les pouvoirs publics	148
1. Description	148
2. Appréciation critique	149
a) cinq points donnés de manière « aveugle » ?	149
b) quid des logements <i>non</i> sociaux ?	150
§6. Le droit de gestion publique	155
§7. L'obligation imposée aux autorités publiques concernées d'examiner toutes les possibilités de relogement – le service social de la D.I.R.L.	156
C. Les recommandations formulées par la D.I.R.L. elle-même en matière de relogement	158
D. De l'importance d'une application <i>souple</i> des normes régionales de qualité (et du permis de location) par les cours et tribunaux	159
Section III. L'exemple flamand	166
A. Les règles régionales de lutte contre l'insalubrité	166
§1. L'habitation inhabitable/inadéquate	166
§2. L'habitation suroccupée	170
B. Obligation de relogement en cas de fermeture du bien pour raisons d'insalubrité	171
C. Prise en charge des frais de relogement par le bailleur	173
Section IV. La lutte contre les marchands de sommeil	174
A. Aspect pénal	174
B. Mission de relogement	177
CHAPITRE III. L'ARTICLE 23 DE LA CONSTITUTION	178
Section Ière. Fécondité jurisprudentielle de l'article 23 de la Constitution	178
Section II. L'invocation de l'alinéa <i>premier</i> de l'article 23 de la Constitution	182
Section III. Une obligation de fournir un relogement	184

Section IV. Les particuliers exclus de l'obligation du droit au logement ?	188
Section V. Quel contenu donner au droit au logement ?	190
Section VI. Une obligation de moyens ou de résultat ?	193
Section VII. Un simple principe correcteur, le droit au logement ?	196
DEUXIÈME PARTIE. LES SANS-ABRI ET LA RÉINSERTION DANS ET PAR LE LOGEMENT	198
CHAPITRE Ier. LA PERSONNE SANS-ABRI ET LE C.P.A.S.	198
Section Ière. La définition du sans-abri dans la législation C.P.A.S.	198
Section II. Les différentes formes d'aide au logement de la part du C.P.A.S. à l'égard du sans-abri	200
A. Le revenu d'intégration sociale	200
B. La garantie locative	202
C. La prime d'installation	204
D. L'adresse de référence	205
E. La guidance sociale	208
F. L'hébergement en structure d'accueil d'urgence	209
Section III. De quelques questions de compétence territoriale	210
CHAPITRE II. LES SANS-ABRI ET LES ADIL (ALLOCATIONS DE DÉMÉNAGEMENT, D'INSTALLATION ET DE LOYER)	214
Section Ière. En région wallonne	214
Section II. En région de Bruxelles-Capitale	215
CHAPITRE III. LES LOGEMENTS DE TRANSIT (AU SEIN DES AGENCES IMMOBILIÈRES SOCIALES)	218
Section Ière. La mission des A.I.S.	218
Section II. Le régime locatif propre aux logements de transit des A.I.S.	222
Section III. L'accompagnement social	228
A. Peut-on imposer contractuellement au locataire le suivi d'un accompagnement social ?	228
B. Est-on autorisé à prévoir la résiliation automatique de la convention en cas de non respect de l'accompagnement social ?	233
TROISIÈME PARTIE. LES AIDES INDIRECTES STRUCTURELLES	235
	344

CHAPITRE Ier. RENFORCER LA SOLVABILITÉ DES LOCATAIRES (L'ALLOCATION-LOYER)	235
Section Ière. Constats et enjeux	235
Section II. Mesures existantes	237
A. ADIL-ADEL	237
B. Chèque-loyer dans le cadre des agences immobilières sociales (Région wallonne)	238
C. Allocation-loyer dans le parc public non social (Bruxelles)	238
D. Allocation-loyer en Flandre	239
Section III. Questions transversales	242
A. « L'allocation-loyer fera-t-elle augmenter les loyers ? »	242
B. « L'allocation-loyer coûtera-t-elle cher aux autorités ? »	242
C. « L'allocation-loyer introduira-t-elle une culture de l'assistanat sur le long terme ? »	243
CHAPITRE II. ABAISSER LE SEUIL D'ACCÈS PÉCUNIAIRE AU LOGEMENT (LA GARANTIE LOCATIVE)	245
Section Ière. La loi sur le bail de résidence principale	245
A. Dispositif existant	245
B. L'arrêt de la Cour constitutionnelle	247
C. Application sur le terrain	249
D. Éléments de prospective	251
§1. Un fonds (fédéral) de garanties locatives ?	251
§2. Une liste exhaustive des sûretés ?	254
§3. La différenciation des montants dus à titre de garantie : une fausse bonne idée ?	256
Section II. Les prêts octroyés par le Fonds du Logement	256
CHAPITRE III. RENFORCER L'OFFRE DE LOGEMENTS (LA LUTTE CONTRE LA VACANCE IMMOBILIÈRE)	262
Section Ière. Contextualisation	262
Section II. Réquisition des immeubles inoccupés	265
Section III. Droit de gestion publique	269
A. Champ d'application	270
B. Procédure	273
C. Exercice	275
D. Extinction	276
E. Compatibilité avec le droit de propriété	278
F. Moins une menace qu'une opportunité	280
G. Du danger inhérent à un allongement excessif du délai de prise en gestion	281
H. Impliquer le secteur associatif	283
I. Remplacer le bâton par la carotte ?	286
Section IV. Taxes communales	288
	345

Section V. Amende administrative régionale	289
A. Contextualisation	290
B. Champ d'application	291
C. Contrôle	292
D. Amende administrative	293
§1. Motifs ayant présidé au choix d'une amende administrative	293
§2. Montant	293
§3. Mise en œuvre	294
§4. Destination	295
E. Action en cessation	296
F. Articulation des compétences communales et régionales	297
Section VI. Politiques incitatives	303
A. Rénovation d'immeubles isolés	303
B. Subsidés à l'achat	303
CHAPITRE IV. RENFORCER L'ACCÈS À LA JUSTICE (L'AIDE JURIDIQUE ET L'ASSISTANCE JUDICIAIRE)	305
Section Ière. E,jeux	305
Section II. L'aide juridique	307
A. Typologie	307
§1. L'aide juridique de première ligne	307
§2. L'aide juridique de deuxième ligne	308
B. Conditions	308
§1. Principe : conditions de revenus	309
§2. Exception : conditions de qualité	310
C. Procédure	311
Section III. L'assistance judiciaire	312
CHAPITRE V. FAVORISER LA MÉDIATION LOCATIVE (LES COMMISSIONS PARITAIRES LOCATIVES)	313
RECOMMANDATIONS	319
TABLE DES MATIÈRES	340