



Les notes de l'Observatoire n°4

**QUELS RECOURS POSSIBLES FACE À DIFFÉRENTS
PROBLÈMES D'ACCÈS AU LOGEMENT EN RÉGION
BRUXELLOISE ?** • SYNTHÈSE DU RAPPORT "LE (NON)
RECOURS AUX PROCÉDURES DE RECOURS EN MATIÈRE
DE LOGEMENT RÉALISÉ PAR V. VAN DER PLANCKE ET
N. BERNARD" • **JUIN 2019**

Quels recours possibles face à différents problèmes d'accès au logement en Région bruxelloise ?

Synthèse du rapport "Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement" réalisé par V. van der Plancke et N. Bernard

Table des matières

Introduction	3
1. Le (non) recours aux procédures de recours	3
2. L'usage du recours face à différents problèmes affectant le logement	4
2.1. Discrimination dans l'accès au logement	5
2.2. Difficultés d'inscription au Registre de la population, comme conséquence du «mal logement» ou de l'absence de logement	6
2.2.1. Refus ou radiations de l'adresse de référence	7
2.2.2. Refus de l'inscription provisoire	7
2.2.3. Erreur d'inscription dans la composition de ménage ou l'application erronée du taux cohabitant	8
2.3. Cherté du logement	9
2.3.1. Contestation d'un loyer jugé abusif au regard de la qualité du logement : litiges devant le juge de Paix	9
2.3.2. Recours en cas de refus d'aides au logement pour les personnes disposant de revenus insuffisants	9
3. Recommandations	11

Introduction

Dans le cadre de son Rapport thématique 2016 sur le non-recours aux droits sociaux, l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles a mis en évidence l'importance du nonaccès aux droits et les nombreux refus d'octroi de droit subis par les personnes en situation de précarité. En parallèle, la problématique d'accès au logement est particulièrement importante en Région bruxelloise, dans un contexte de pauvreté des habitants et de loyers élevés.

Fort de ces constats préoccupants, l'Observatoire de la Santé et du Social a commandité une recherche externe juridique «Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement», dont l'objectif porte sur l'étude des possibilités de recours en cas de décisions négatives pour l'octroi d'un droit dans le domaine du logement. Le choix s'est porté en particulier sur trois problématiques identifiées comme particulièrement importantes dans la Région : la discrimination dans l'accès au logement (chapitre 1), la question de la non-inscription au Registre de la population (chapitre 2) et la cherté du logement (chapitre 3)^[1]. Le rapport présente de façon précise les procédures de recours existantes, l'intensité de leur utilisation ainsi que les raisons de leur sous-utilisation. La présente note propose une synthèse de ce rapport, en reprenant les éléments principaux.

1. Le (non) recours aux procédures de recours

D'après les différentes sources mobilisées (témoignages du terrain, données disponibles), il apparaît clairement que le recours aux procédures de recours en cas de refus d'un droit est très rare pour les personnes précarisées.

Les mécanismes qui expliquent le recours ou non aux procédures de recours administratifs et judiciaires (que ce soit dans le domaine du logement ou autres) par les personnes en pauvreté sont de mêmes types que ceux relevés dans le Rapport thématique 2016 concernant le non-recours aux droits sociaux : la non-connaissance de leur droit ; la non-proposition par les accompagnateurs ; la non-demande de leur droit ; le nonaccès au droit.

¹ Notons que la question de l'insalubrité des logements, qui représente également une problématique très importante en Région bruxelloise, n'est pas abordée ici mais sera traitée dans le Rapport thématique sur les expulsions domiciliaires (à paraître).

LA NON-CONNAISSANCE DES RECOURS

(1) La personne précarisée lésée n'a souvent pas conscience d'être un sujet de droit, et donc de l'injustice subie. Ignorant ses droits, elle n'a donc a fortiori pas connaissance des recours utiles.

(2) La personne précarisée a conscience de son droit mais pas de l'existence d'un recours, par manque d'information ou du fait du langage administratif et juridique inaccessible, ou simplement à cause de l'absence de maîtrise d'une des deux langues nationales.

LA NON-PROPOSITION DES RECOURS

Les accompagnateurs sociaux/travailleurs de première ligne n'ont pas toujours connaissance eux-mêmes des recours possibles ou craignent d'induire l'utilisateur en erreur tant la législation est complexe et en constante évolution. Ils vont souvent privilégier d'abord un accord à l'amiable et peuvent décourager parfois la personne de faire un recours en justice, estimant les chances de réussite trop faibles. Or, l'influence des accompagnateurs sociaux est considérable dans l'exercice ou non d'un recours.

LA NON-DEMANDE «VOLONTAIRE» EN JUSTICE

(1) La non-demande peut survenir quand l'injustice est perçue, mais la personne n'envisage pas le recours en justice pour des raisons «morales», lorsqu'elle considère par exemple que le propriétaire a déjà eu la «gentillesse» de leur octroyer un logement. Ces cas de figures peuvent être amplifiés dans un contexte de discours stigmatisants et culpabilisateurs à l'égard des plus précarisés.

(2) Dans d'autres cas, la personne identifie les responsables de la violation de son droit mais renonce à l'introduction d'un recours pour des raisons multiples telles que :

- des barrières psychologiques (épuiement, découragement, humiliation, volonté de conserver sa dignité et ne pas s'exposer à un n^{ième} échec...) et la perte de confiance en la justice.
- des barrières linguistiques, financières et administratives/bureaucratiques.

À ce propos, **la réforme de l'aide juridique** en 2016, visant la «responsabilisation» des usagers comme des avocats pro-déo, rend l'accès à la justice encore plus difficile. La complexification décourage à la fois les avocats et les personnes en précarité - notamment parce que les justiciables doivent désormais apporter la preuve que leurs moyens (et non plus leurs revenus) sont insuffisants (même s'ils sont bénéficiaires du revenu d'intégration sociale). Depuis l'entrée en vigueur de cette réforme, une diminution drastique du nombre de désignations d'avocats pro deo est constatée.

- le fait que, même s'il aboutit, le résultat positif compense rarement les risques encourus (perte du logement, représailles du propriétaire...).

LE NON-ACCÈS À LA JUSTICE

Ce cas de figure fait généralement référence à une situation d'irrecevabilité du recours, parce que celui-ci est par exemple déposé trop tard, qu'il est insuffisamment documenté ou mal argumenté. L'un des problèmes concerne la charge de la preuve qui incombe généralement à la victime, ce qui l'empêche souvent d'obtenir gain de cause.

2. L'usage du recours face à différents problèmes affectant le logement

Selon les situations et le type de droit refusé, il existe un grand nombre de procédures de recours, parfois très spécifiques. L'encadré 1 évoque uniquement certains types de recours importants, évoqués dans cette note.

➤ Encadré 1

QUELQUES PRÉALABLES CONCERNANT LES RECOURS EN LIEN AVEC LES PROBLÈMES DE LOGEMENT

Selon la problématique concernée, la réglementation prévoit des recours de différentes natures. Trois grands types de recours sont mentionnés ici :

1. Les recours devant les juridictions judiciaires : cours et tribunaux

La justice est une compétence du pouvoir fédéral. En cas d'échec de procédures éventuelles de médiation, les **Cours et tribunaux** sont notamment compétents pour les litiges en matière de :

- **droit civil** (pour les litiges concernant le bail par exemple). Les juridictions sont ici de trois niveaux : (1) les **justices de paix**, qui sont mobilisées en cas de litiges qui concernent des montants inférieurs à un certain seuil ; (2) les **tribunaux de première instance**, pour les litiges d'un montant dépassant un certain seuil et en cas d'appel des décisions des juges de paix ; (3) les **cours d'appel**, en cas de contestation d'une décision du tribunal de première instance.
- **droit social** (en cas par exemple de recours visant un refus d'un droit octroyé par une institution de la sécurité sociale ou d'aide sociale telle que le CPAS). Les juridictions sont les **tribunaux du travail et, en degré d'appel, la Cour du travail**.
- **droit pénal**, qui concerne les infractions (actes punissables selon le code pénal), et composée également de plusieurs juridictions (non détaillée ici).

En matière des affaires de **logements** abordées dans la présente note, c'est essentiellement le **droit civil** (justices de paix et tribunaux de première instance) et le **droit social** (tribunaux du travail) qui sont concernés. Notons que les tribunaux du travail constituent les juridictions les plus accessibles du système judiciaire belge.

2. Les recours administratifs

Dans certains cas, la loi confère des compétences à certaines instances spécifiques (administrations, gouvernement) pour juger certains litiges (ex. recours en cas de refus d'octroi de l'allocation de relogement). Ces types de recours présentent généralement de nombreux avantages par rapport aux recours judiciaires, qui sont plus coûteux, plus lourds et plus impressionnants.

3. Les recours devant les juridictions administratives : le Conseil d'État

Le Conseil d'État dispose notamment d'une mission juridictionnelle de contrôle de la conformité des décisions des autorités publiques (telles que les communes par exemple). Il importe de souligner que le pouvoir de juridiction du Conseil d'État est en principe limité à la compétence de suspendre et annuler des actes administratifs, ce qui signifie qu'il n'est pas le juge de droit commun de l'administration en Belgique. En effet, les litiges relatifs à des droits subjectifs (responsabilité civile, contrat...) ressortent de la compétence des Cours et Tribunaux judiciaires, même si l'une des parties est l'administration.

2.1. DISCRIMINATION DANS L'ACCÈS AU LOGEMENT

On considère ici les cas de discrimination dans l'attribution d'un logement dans le marché locatif privé. Les critères de discrimination les plus importants dans ce cadre en Région bruxelloise sont basés sur **l'origine «raciale» et le statut socioéconomique**.

Depuis le 1^{er} janvier 2018, le Code bruxellois du logement crée un cadre général, qui reprend en grande partie les dispositifs fédéraux préexistants mais introduit aussi des nouveautés, pour lutter contre la discrimination fondée sur une pluralité de critères. À noter que c'est le fait discriminatoire qui est traqué, indépendamment de l'intention de discriminer. Le Code bruxellois du logement prévoit des **recours et sanctions de nature civile**, le recours pénal étant marginal (et réservé à des cas spécifiques de discrimination intentionnelle ou d'incitation à la discrimination). Concernant les nouveaux dispositifs qui n'existaient pas au niveau fédéral, le Code bruxellois du logement a notamment introduit l'interdiction de la prise en considération, par le bailleur, de l'origine et de la nature des ressources du candidat locataire sélectionné pour refuser un logement, afin de lutter contre la discrimination sur base de la fortune.

La discrimination dans l'accès au logement en Région bruxelloise peut faire l'objet d'un **recours devant les chambres civiles du Tribunal de 1^{ère} instance** de Bruxelles. Afin de renforcer l'effectivité de ces recours, plusieurs dispositifs législatifs ont été transposés dans le Code bruxellois du logement :

- Possibilité pour certains organismes publics autonomes, organisations (syndicales) ou certaines associations d'engager une procédure judiciaire, pour le compte ou l'appui d'une victime, avec son approbation. **UNIA** est l'acteur clé faisant partie de ces organismes, pouvant donc prendre l'initiative d'un procès.
- Dispositif de **protection contre les représailles** en cas d'introduction d'une plainte pour discrimination.
- Possibilité d'engager une action en cessation, c.-à-d. une **procédure judiciaire accélérée** ordonnant qu'il soit mis fin rapidement à la discrimination.
- Aménagement de la **charge de la preuve** : quand la présomption de discrimination est avérée, le fardeau de la preuve bascule vers la partie mise en cause.
- Introduction d'une pluralité de **sanctions** parmi lesquelles l'indemnisation forfaitaire du candidat locataire.

À l'heure actuelle, il n'existe pas de statistiques disponibles sur le nombre de requêtes introduites. En revanche, les

quelques indicateurs disponibles (notamment le nombre de dossiers ouverts chez UNIA) suggèrent que le **recours est très rare** par rapport à l'ampleur des discriminations vécues. Sur la base d'une enquête réalisée en Belgique au sujet des personnes d'origine nord-africaine et turque, force est de constater que l'écrasante majorité des discriminations perçues ne sont pas signalées.

Les travaux d'évaluation des lois fédérales, transposées au niveau bruxellois, révèlent que **malgré ces dispositifs prometteurs, l'effectivité des recours est mise à mal du fait de différents facteurs** :

- Exclusion de certaines situations qui n'entrent pas dans le cadre législatif, telles que les discriminations entre copropriétaires.
- Connaissance insuffisante de la législation (notamment le fait que la seule action de discriminer - même sans intention - suffit pour une condamnation), par les victimes elles-mêmes mais aussi par certains acteurs institutionnels (par exemple certains juges). La discrimination indirecte est également peu (re)connue.
- Coût élevé de la justice et longueur de la procédure (l'objectif d'action rapide en justice prévue par la législation n'est en pratique pas rencontré).
- Difficulté relative à la présomption de discrimination, et parfois, mauvaise compréhension de la part des juges (qui demandent par exemple au justiciable d'apporter lui-même les preuves de la discrimination).
- Rareté des actions en justice introduites par les acteurs institutionnels et collectifs.
- Lacunes dans la protection contre les représailles. Par exemple, l'agent immobilier qui se plaindrait de comportements discriminants de la part d'un propriétaire n'est pas protégé contre les éventuelles mesures de représailles de son employeur (qui préférerait exclure son employé (l'agent) que de perdre un client (le propriétaire)) ; seule la victime directe est concernée par les mesures de protection.
- Caractère non «adéquat, proportionnel et effectif» des sanctions prévues à l'encontre des auteurs de discrimination, qui ne sont pas suffisamment dissuasives.
- Existence de solutions extrajudiciaires négociées, présentant des avantages mais ayant aussi leurs limites : pas de jurisprudence créée, moins de publicité...

Le recours pénal est également rare. Le nombre de dossiers auprès de la police est très faible car les victimes pensent généralement, et souvent à raison (sur base de certaines statistiques), que leur plainte sera classée sans suite.

2.2. DIFFICULTÉS D'INSCRIPTION AU REGISTRE DE LA POPULATION, COMME CONSÉQUENCE DU «MAL LOGEMENT» OU DE L'ABSENCE DE LOGEMENT

Trois situations différentes sont ici envisagées : (1) le refus ou la radiation de l'adresse de référence, (2) le refus de l'inscription provisoire et (3) l'erreur d'inscription dans la composition de ménage ou l'application erronée du taux cohabitant pour l'octroi d'une allocation.

Les organes de décision dont les refus sont susceptibles de faire l'objet d'un recours dans les situations envisagées dans ce chapitre sont, selon le cas, les communes (refus d'inscription au registre de population, erreur dans le

registre au niveau de la composition de ménages), les CPAS (refus illégal de l'adresse de référence pour les personnes sans-abri, erreur dans l'application du taux cohabitant), ou un organisme de sécurité sociale tel que l'ONEM (en cas également d'erreur dans l'application du taux cohabitant). Les procédures de recours vont donc différer, selon qu'il s'agisse d'un refus ou d'une erreur d'une commune d'une part, ou du CPAS et des organismes de sécurité sociale d'autre part.

➤ Encadré 2

LA LOI DU 9 NOVEMBRE 2015^[2] : UNE RÉFORME QUI RÉDUIT L'ACCESSIBILITÉ DU RECOURS EN CAS DE REFUS D'INSCRIPTION AU REGISTRE DE LA POPULATION PAR LES COMMUNES

Avant l'introduction de la loi du 9 novembre 2015, tout refus d'inscription par la commune pouvait faire l'objet d'un recours auprès du Ministère de l'intérieur. Celui-ci allait généralement à l'encontre de pratiques de certaines communes qui, dans certains cas, opèrent de manière à limiter la présence de personnes en grande pauvreté sur leur territoire. Cette possibilité de recours administratif comportait de nombreux atouts en termes d'accessibilité : gratuité de la procédure, rapidité, faible degré de formalisme et possibilité d'être entendu par le Ministre. La décision du SPF Intérieur s'imposait à la commune, sauf si cette dernière obtenait l'annulation devant le Conseil d'État. Les réponses du Ministre étaient généralement favorables au demandeur.

Depuis le 10 décembre 2015 (date d'entrée en vigueur de la loi du 9 novembre 2015), il n'est plus possible d'introduire un recours auprès du Ministère de l'intérieur lorsque la motivation du refus d'inscription à la commune se base sur le caractère illégal de l'habitation (insalubrité, squat, non-conformité sur le plan urbanistique...). La compétence du SPF Intérieur se limite désormais à la question de l'effectivité du lieu de résidence (c.-à-d. vérifier que la personne habite bien à l'endroit déclaré). Dans les autres situations de refus d'inscription au registre de la population par les communes, le seul recours possible est désormais judiciaire, et donc coûteux, plus long, plus complexe et plus intimidant. De plus, cela revient à supprimer un niveau d'appel (en cas de contestation de la décision du premier organe de recours). Cela dissuade et réduit a fortiori l'exercice du recours.

De plus, la loi ne précise pas clairement l'instance judiciaire à mobiliser dans le cadre du recours. Par défaut, il s'agit du tribunal de 1^{ère} instance, bien que le premier réflexe serait d'aller au Conseil d'État. Or, ce dernier décline sa compétence et renvoie au tribunal de 1^{ère} instance. Le cadre législatif ne précise donc pas clairement la procédure, ce qui accentue le non-recours au recours dans de telles situations.

Entre 2012 et 2015 en Belgique, une centaine de recours par an furent introduits auprès du SPF Intérieur (compétent au cours de cette période pour l'ensemble des cas de refus d'inscription à la commune), la plupart menant à une décision positive pour les plaignants. Suite à la modification de la législation, le nombre de recours en justice pour ce type de motifs, probablement marginal, n'est pas connu.

2 «Loi portant dispositions diverses Intérieur» du 9 novembre 2015, entrée en vigueur le 10 décembre 2015.

2.2.1. REFUS OU RADIATIONS DE L'ADRESSE DE RÉFÉRENCE

L'adresse de référence permet à certaines personnes qui n'ont pas de domicile légal en Belgique – car pas de résidence fixe du fait par exemple d'une expulsion récente – ou qui n'y habitent pas, d'avoir néanmoins une **adresse de contact, purement «administrative»**, dans une commune belge. Avoir une adresse est un **prérequis indispensable à une existence administrative et à l'accès aux droits** (de citoyenneté et sociaux entre autres).

Les personnes sans-abri, les nomades, les détenus notamment peuvent bénéficier d'une adresse de référence. Cette adresse peut être soit celle d'une personne (sans impact, en théorie, sur son statut administratif), soit de certaines associations (pour le cas des nomades), soit d'un CPAS (uniquement pour les personnes sans-abri répondant à certaines conditions). Le CPAS doit vérifier si la personne manque de ressources pour accéder à un logement (en tenant compte de la réalité du contexte telle que l'offre de logements disponibles, la situation éventuelle d'endettement de la personne, etc.) et si elle est bien «non inscrite» au registre de la population.

Plusieurs organisations **constatent** l'existence de problèmes au niveau de l'inscription à une adresse de référence, de la part tant des communes que des CPAS. Les **communes** procèdent dans certains cas à leur **propre interprétation** des règles et instructions générales, en contradiction avec le cadre légal. Une circulaire concernant l'inscription des nomades à l'adresse de référence a néanmoins récemment été publiée pour clarifier la réglementation dans ce cas spécifique. Par ailleurs, de **nombreux cas de refus d'octroi ou de radiations arbitraires**, donc en dehors du cadre légal, de l'adresse de référence par les **CPAS** sont rapportés. Ces refus/radiations peuvent être lié(e)s à une méconnaissance de la condition de sans-abri, à des jugements arbitraires à propos de la suffisance du niveau de revenus, à des rejets de demandes sur base de motifs d'incompétence territoriale, à l'ajout de conditions non prévues par la loi, etc. Des vices de procédures sont aussi rapportés (absence de motivation détaillée du refus d'octroi...).

Ces pratiques peuvent **en théorie** faire l'objet d'un recours, qui diffère selon qu'il s'agisse d'un refus par la commune ou par le CPAS.

- Concernant les **refus par l'administration communale** d'inscription de l'adresse de référence, il était auparavant possible de recourir au SPF Intérieur (cf. encadré 2). Mais depuis l'entrée en vigueur de la loi 9 novembre 2015, le refus par la commune d'inscrire l'adresse de référence ne peut plus faire l'objet que d'un recours judiciaire auprès du **tribunal de 1^{ère} instance**, ce qui entrave son usage vu la lenteur, la complexité et le coût de la procédure.

- Dans le cas où le **CPAS refuse** l'octroi d'une adresse de référence à une personne sans-abri, celle-ci peut introduire un recours devant le **tribunal du travail** (dans un délai de trois mois). La Charte de l'assuré social prévoit que chaque décision négative rendue par le CPAS doit être motivée et les voies de recours disponibles doivent être clairement mentionnées. **La procédure devant le tribunal du travail est nettement plus facile et accessible que devant le tribunal de 1^{ère} instance** : la procédure est simplifiée et gratuite (hormis les frais d'avocats), et l'assistance ou la représentation du justiciable par une association est possible (les personnes peuvent être défendues par le juriste d'une association par exemple). Les délais de traitement sont en revanche souvent longs.

En pratique, l'absence de données de jurisprudence systématiques et disponibles, tant sur le nombre de refus/radiations que de recours, empêche de tirer des conclusions formelles sur la mobilisation des procédures de recours. Néanmoins, concernant les recours en cas de **refus d'un CPAS**, la disponibilité de certaines données, notamment récoltées par le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (SLCP), indique que **le nombre de recours est faible par rapport à la fréquence rapportée des refus arbitraires**. Le SLCP a recueilli 100 décisions pour les années 2016-2017 auprès des Cours et Tribunaux du travail, principalement à Bruxelles. L'examen de ces décisions indique que la proportion des affaires qui infirment les décisions des CPAS (30 % des cas) est proche de celle qui les confirment (39 %) Il existe d'autres cas de figure, telles les situations où l'affaire est devenue sans objet si par exemple le demandeur a entre-temps trouvé un domicile ou qu'une adresse de référence lui a finalement été octroyée. Les motifs de refus d'octroi de l'adresse de référence sont très variés, mais les plus fréquents concernent la contestation de la condition de sans-abri du demandeur d'une part et le séjour illégal ou irrégulier du demandeur d'autre part³.

Ainsi, **malgré le fait que les juridictions du travail sont parmi les plus accessibles du système judiciaire, le nombre de recours judiciaires est assurément très inférieur au nombre de problèmes vécus**, ce qui témoigne du non-exercice du droit auprès du juge social chez les publics extrêmement vulnérables.

2.2.2. REFUS DE L'INSCRIPTION PROVISOIRE

L'inscription provisoire à la commune, et donc au Registre de la population, est prévue pour les personnes qui résident effectivement dans un **logement déclaré non conforme**

3 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, «L'adresse de référence auprès des CPAS - Etude de la jurisprudence 2016-2017».

aux règles de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire.

Si la domiciliation provisoire est équivalente à la domiciliation définitive en termes d'accès à une existence administrative et donc aux droits, elle a pour but d'attirer l'attention du pouvoir communal sur la présence d'une habitation non conforme aux normes en vigueur, mais aussi d'avertir le résident du caractère précaire de son séjour, puisque la commune est censée mettre fin à la situation litigieuse (en obligeant éventuellement le résident à déménager).

Sur base de la réglementation, le **refus d'inscription** ne peut se fonder que sur des contrôles indiquant que le demandeur n'habite pas à l'adresse déclarée. Or, dans les faits, les témoignages indiquent que les refus d'inscription y compris provisoires, motivés par le fait que le logement enfreint aux réglementations (ex. les campings résidentiels), restent nombreux.

Les autorités compétentes en cas de refus d'inscription provisoire de la commune sont le SPF Intérieur et les organes judiciaires. Comme développé dans l'encadré 2, si la commune ne contredit pas le ménage quant à l'effectivité de sa résidence au lieu déclaré mais pointe plutôt le **caractère illégal de l'habitation pour justifier un refus d'inscription**, le SPF n'est plus compétent en matière de recours. Il continue toutefois à répondre aux questions des citoyens et tente de régler le litige par rappel de la réglementation à la commune. Mais la seule voie véritable de recours dans ce cas est l'action en justice, avec tout ce qu'elle comporte comme obstacles supplémentaires.

2.2.3. ERREUR D'INSCRIPTION DANS LA COMPOSITION DE MÉNAGE OU L'APPLICATION ERRONÉE DU TAUX COHABITANT

Habiter à plusieurs représente une solution de plus en plus fréquente pour se loger à un loyer plus abordable. Ce «choix» de colocation entraîne cependant le **risque de passer du statut administratif d'isolé à celui de cohabitant**, ce qui implique une diminution drastique du montant de l'allocation sociale ou de remplacement pour les plus précaires (étant donné notre modèle d'aide sociale et de sécurité sociale de non-individualisation des droits sociaux).

La **composition de ménage** est inscrite dans le registre de la population. Ainsi, un ménage est composé de plusieurs personnes lorsque ces dernières occupent un même logement et y vivent en commun (c'est principalement la présence d'une cuisine et d'une salle de bain commune qui est utilisée comme critère). Cependant, en pratique, certains éléments comme la présence d'une seule sonnette peuvent suffire pour que l'agent de quartier considère qu'il s'agisse d'un seul ménage.

D'une composition de ménage recensée dans le registre est souvent déduite, à tort (en tous cas pour le revenu d'intégration sociale et l'allocation de chômage), l'existence d'une **cohabitation au sens de l'aide sociale et de la sécurité sociale**. Or, la cohabitation suppose en principe de répondre à deux critères exigeants : la vie sous le même toit, rencontrée seulement si les intéressés partagent des espaces de vie «signifiants» (comme la chambre à coucher) d'une part, et le règlement en commun des questions ménagères (mutualisation des dépenses, des ressources et des tâches domestiques) d'autre part.

Les recours peuvent donc porter soit sur une erreur d'inscription dans le registre de la population (1) soit sur l'application erronée du taux cohabitant (2).

(1) En cas d'**erreur d'inscription dans le registre**, la personne peut introduire un recours en rectification auprès de l'administration communale, en adressant un courrier recommandé au Collège des bourgmestres et échevins. La commune doit répondre dans les 15 jours, la procédure est gratuite et les personnes peuvent être entendues. Ce type de recours en rectification n'est pas rare. Une décision de refus de rectification peut faire l'objet d'un recours en annulation devant le **Conseil d'État**.

(2) L'inscription de plusieurs personnes sur une même composition de ménage peut conduire abusivement à l'application d'un taux cohabitant **par les organismes d'aide sociale et de sécurité sociale**. Les juridictions sociales (Tribunaux et Cour du travail) sont compétentes pour traiter les recours contre **les applications erronées du taux cohabitant**.

La Cour de Cassation a confirmé une portée favorable à la notion de cohabitation en matière d'aide sociale et de sécurité sociale, en jugeant par deux fois que les intéressés devaient bénéficier de l'allocation de chômage au taux isolé malgré le partage du lieu de vie avec d'autres personnes. Elle précise que le statut de cohabitant ne peut être conclu que si les personnes assurent en commun les questions ménagères. **Si cette jurisprudence ratifie un tournant fondamental favorable à la notion de cohabitation, force est de constater sur le terrain que peu de gens actionnent le recours contre l'application erronée du taux cohabitant** (alors que les personnes concernées par cette problématique sont nombreuses).

2.3. CHERTÉ DU LOGEMENT

Le droit fondamental au logement à un loyer abordable est mentionné dans plusieurs textes (chartes, ...), à différents niveaux (international, européen et belge). Cependant, il n'existe pas de texte de loi explicite contre les loyers abusifs à proprement parler.

2.3.1. CONTESTATION D'UN LOYER JUGÉ ABUSIF AU REGARD DE LA QUALITÉ DU LOGEMENT : LITIGES DEVANT LE JUGE DE PAIX

Le Gouvernement bruxellois a adopté un arrêté le 19 octobre 2017 instaurant le développement et la mise à disposition d'une **grille indicative et non-contraignante des loyers** sur le territoire bruxellois^[4]. Néanmoins, le caractère non contraignant de cette grille n'empêche pas son utilisation en vue, pour les locataires, de bénéficier d'un loyer raisonnable. Cette grille peut donc servir de levier pour un recours potentiel, ou servir à un juge de paix dans le cadre d'un procès.

Le juge de Paix est habilité à trancher un litige relatif au caractère déraisonnable d'un loyer dans deux cas de figures : il pourrait être saisi suite à une demande de révision de loyer à laquelle le bailleur n'a pas répondu (1), ou suite à l'exercice éventuel d'une «exception d'inexécution» contestée par la partie adverse (2) :

(1) La réglementation prévoit le **principe de révision du loyer**, qui permet de revoir le loyer à la hausse comme à la baisse (tous les trois ans pour les baux de neuf ans) sur base de «circonstances nouvelles». Dans une approche novatrice, on pourrait qualifier de «circonstance nouvelle» la grille de référence des loyers entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018. Et si son existence n'est pas suffisante en elle-même, elle pourrait en tous cas être invoquée pour objectiver que tel quartier s'est dégradé par exemple, ou encore pour établir que l'absence de travaux rend les caractéristiques du logement en deçà des standards de qualité actuels. À titre d'exemple, début 2019, la justice de Paix de Saint-Gilles a condamné un propriétaire au remboursement de loyers trop perçus pour loyer excessif compte tenu notamment de la grille des loyers.

(2) En matière de bail, l'«**exception d'inexécution**» consiste, pour le locataire, à cesser de payer le loyer (totalement ou en partie) parce que le bailleur a manqué à ses obligations. Cette «exception» doit néanmoins être utilisée avec beaucoup de prudence car elle peut aussi mener, selon la

considération du juge de paix, à la rupture de bail aux torts du locataire.

2.3.2. RECOURS EN CAS DE REFUS D'AIDES AU LOGEMENT POUR LES PERSONNES DISPOSANT DE REVENUS INSUFFISANTS

1. Refus des allocations-loyer et de relogement

Jusqu'à présent, **quatre types d'allocations pour le paiement du loyer** ont coexisté en Région bruxelloise : l'allocation de relogement, l'allocation du Fonds régional de solidarité, l'allocation-loyer communale et l'allocation-loyer pour les candidats en attente d'un logement social. L'allocation de relogement est de loin la plus utilisée, contre une utilisation très faible, voire marginale pour les autres.

Soulignons qu'à l'exception de l'allocation du Fonds régional de solidarité, ces diverses allocations font l'objet d'une **refonte totale par la Région dans le cadre de la nouvelle ordonnance** du 21 décembre 2018 visant à établir une allocation de logement uniformisée.

Les **recours en cas de refus d'octroi** de ces allocations sont abordés ici, respectivement avant et après introduction de la future ordonnance.

- Sur base de l'ancienne réglementation, soit **avant l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance**, les recours diffèrent selon qu'il s'agisse d'un refus de l'allocation de relogement ou des trois autres.
 - Concernant le refus de l'**allocation de relogement**, ou la décision de suppression de cette dernière, un **recours en annulation gratuit devant le Gouvernement de la Région bruxelloise** (ou du fonctionnaire délégué à cette fin) est possible (par recommandé, dans les 30 jours à dater de la notification de la décision litigieuse). À défaut de réponse du Gouvernement (ou du fonctionnaire) dans un délai de 60 à 90 jours, la demande est réputée acceptée. En cas de décision défavorable, le demandeur peut introduire un recours en justice. Mais là encore, l'organe compétent n'est pas clairement défini ; le Conseil d'État s'est déclaré incompétent car il s'agit d'un droit subjectif, et renvoie aux cours et tribunaux. Ce sont donc les juges de paix (pour les litiges dont la valeur n'excède pas 5 000 €) ou le tribunal de 1^{ère} instance (montant supérieur à 5 000 €) qui peuvent être saisis.

Sur base des données du «Département des Affaires juridiques Logement» du Service public régional de Bruxelles (SPRB), il y aurait en moyenne moins d'un recours pour dix décisions négatives.

- Pour les **trois autres allocations**, il n'existe actuellement aucun recours administratif spécifique

⁴ L'objectif premier de cette grille, indicative et non-contraignante, est d'offrir une vision claire des loyers pour le grand public. En tant que locataire ou en tant que bailleur, elle permet d'estimer le loyer demandé ou à demander compte tenu du marché et des caractéristiques du bien. Pour plus d'informations : <https://loyers.brussels/>

en cas de refus de ces allocations. **La seule voie de recours est judiciaire**, avec toutes les barrières qui l'accompagnent et l'entravent (longueur, complexité, coût...).

- **La nouvelle ordonnance** prévoit un **recours en annulation** en cas de refus d'octroi de la nouvelle allocation de logement (ou de contestation du montant ou autre décision de l'administration) **à introduire auprès du Gouvernement**, suivant la procédure administrative en vigueur en cas de refus de l'allocation de relogement.

2. Refus d'une aide sociale complémentaire du CPAS

Le CPAS peut intervenir financièrement dans le paiement du loyer, selon les besoins du demandeur, via l'octroi d'une aide sociale complémentaire. Dans ce cas, il est possible de faire un recours auprès du **tribunal du travail**. Cependant, même si le locataire est dans un état de besoin, il ne se verra pas octroyer l'aide sociale si le tribunal estime qu'il n'a pas accompli toutes les démarches utiles pour alléger son budget en cherchant activement tant d'autres sources de revenus qu'un autre logement.

3. Refus de l'aide à la constitution de la garantie locative

Généralement, la garantie locative correspond à deux mois de loyer, à bloquer sur un compte ouvert au nom du locataire auprès d'une institution financière. Pour les personnes précarisées, il s'agit d'un obstacle majeur à l'obtention d'un logement. Outre l'adhésion au Fonds Brugal récemment mis en place (cf. infra), il existe **différentes possibilités pour les personnes qui n'ont pas les moyens de constituer une telle garantie** : la garantie bancaire (égale à trois mois de loyer) avec l'engagement du locataire de reconstituer cette garantie auprès de sa banque via des versements mensuels fixes pendant trois ans maximum ; une garantie bancaire (égale à trois mois de loyer) résultant d'un contrat-type entre un CPAS et une institution financière ; et le prêt à remboursement progressif et à taux zéro du Fonds du logement (FDL).

Sur le terrain, **force est de constater que ces possibilités sont, pour les personnes précarisées, peu efficaces et peu accessibles.**

Le mécanisme de la garantie bancaire fonctionne mal de par la réticence des banques à les octroyer. Les aides octroyées par le CPAS, bien qu'essentielles, sont jugées stigmatisantes et excluantes, les propriétaires y voyant un indice de faible solvabilité. Par ailleurs, le temps de décision des CPAS est peu compatible avec l'impatience d'un propriétaire face à la pléthore de candidats locataires. Enfin, les crédits octroyés par le FDL excluent les personnes endettées d'une part, et doivent être remboursés en un nombre de mensualités

demeurant peu élevé (souvent insoutenable pour les revenus modestes) d'autre part.

Fort de ces constats, le **Fonds régional d'aide à la constitution d'une garantie locative, le Fonds Brugal**, géré par le Fonds du Logement, a été mis en place en Région bruxelloise depuis le 1^{er} janvier 2018. Celui-ci permet de verser la somme nécessaire à la constitution de la garantie sur un compte bancaire bloqué au nom du locataire. Le locataire adhère au Fonds et paie une mensualité qui tient compte de ces revenus.

Les recours en cas de refus varient de façon importante selon qu'ils concernent le propriétaire, la banque, le CPAS ou le Fonds du logement. Concernant les abus de **propriétaires** (demande que la garantie soit à leur nom, demande d'un montant correspondant à trois mois de loyer au lieu de deux, etc.), le juge de paix pourrait être saisi, mais les locataires y renoncent dans la très grande majorité des cas. Concernant le refus d'une **banque** de constituer une garantie, il existe en théorie des recours possibles via FEBELFIN (fédération belge du secteur financier) et OMBUDSFIN en dernier recours. Le refus du **CPAS** est susceptible de recours auprès du tribunal du travail, où les efforts consentis par le locataire seront considérés (cf. supra). Enfin, concernant les demandes auprès du **FDL**, la demande refusée (ou réputée refusée en l'absence de réponse) peut faire l'objet d'un recours gratuit introduit auprès du Ministre dans les quinze jours suivant la communication du refus. Notons qu'en l'absence de réponse du Ministre dans le délai prévu (21 jours), la demande est réputée définitivement refusée. En pratique, les refus de prêt du FDL n'ont pratiquement jamais fait l'objet d'un recours.

3. Recommandations

1.

Renforcer l'accessibilité de l'ensemble des instances de recours administratifs et judiciaires via différents moyens :

- Disposer d'un **service d'aide juridique** de première ligne accessible. À ce propos, la réforme de l'aide juridique de 2016, durcissant drastiquement son accès, devrait être revue.
- Développer des **démarches proactives** de la part des administrations vis-à-vis des publics précarisés, tenant compte de leurs spécificités. Cela inclut la mention claire, dans la décision litigieuse, de l'existence d'un recours.
- Assurer la **gratuité** du recours.
- Généraliser le principe du **partage de la charge de la preuve**, à l'instar de la législation anti-discrimination.
- Améliorer l'**effectivité des recours** en général :
 - faciliter les procédures ;
 - augmenter les délais d'introduction du recours ;
 - réduire les délais de la procédure ;
 - suspendre la mesure litigieuse pendant l'examen du recours ;
 - avoir la possibilité d'être entendu ;
 - étendre le pouvoir décisionnel de l'instance de recours : privilégier le pouvoir de réformation (l'instance de recours peut prendre une décision qui se substitue à la mesure contestée), plutôt que le simple pouvoir d'annulation (avec renvoi du dossier à l'instance ayant adopté la décision litigieuse).

Dans ce cadre, la **possibilité d'effectuer des recours auprès du Ministère** avant de passer par la justice présente des avantages importants, tels que la gratuité, le côté plus simple, moins intimidant, etc. À ce propos, la possibilité de contester un refus d'inscription dans le registre de la population par le biais d'un recours gratuit et accessible auprès du SPF Intérieur devrait être réintroduite (comme c'était le cas avant la réforme de 2015).

- **Renforcer la dimension collective des recours** : tout renforcement du collectif autour de la personne ayant subi une violation consolidera la détermination de cette dernière à l'introduction d'un recours. Plusieurs témoignages montrent que les rares recours introduits par des locataires ont été entrepris grâce à l'intervention ou le soutien fort d'associations, notamment de défense des intérêts des locataires.

Pour ce faire, le recours gagnerait à être recevable par une autre personne que l'intéressé (par une association qui défend le droit au logement des personnes précarisées, par exemple). L'«**action d'intérêt collectif**» désigne la procédure en justice introduite, aux côtés ou en lieu et place de la personne abusée, par une association suite à une atteinte portée à son objet social. Jusqu'il y a peu, elle n'était prévue que dans des hypothèses spécifiques, notamment la lutte contre la discrimination. Mais depuis le 10 janvier 2019, le Code judiciaire prévoit désormais la généralisation de l'action d'intérêt collectif (sous certaines conditions).

2.

Favoriser les modes alternatifs de résolution de conflits, telles la conciliation ou la médiation, en l'accompagnant de balises importantes pour éviter les rapports de force. On soulignera que depuis le 1^{er} janvier 2019, les avocats ont l'obligation d'informer le justiciable de la possibilité de médiation, de conciliation et de tout autre mode de résolution amiable des litiges et doivent tenter de les favoriser avant de saisir les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

À l'inverse, il est préférable d'éviter les **recours obligatoires à l'arbitrage** en cas de conflit, du fait du coût souvent plus élevé de la procédure et de l'absence d'instance d'appel. Certaines réformes du Code bruxellois du logement présentent l'avantage d'aller dans ce sens : précisément, la réforme prohibe le fait d'insérer d'entrée de jeu dans le contrat de bail une clause prévoyant le recours à l'arbitrage en cas de conflit.

3.

En matière de discriminations : organiser des contrôles auprès des services/bailleurs qui font l'objet de plaintes récurrentes et mettre en place un système de sanctions ad hoc. Il est proposé d'introduire des contrôles à l'improviste, spécifiques et anonymes, avec pour conséquence des sanctions. Les services/bailleurs contrôlés seraient conduits alors à justifier tous les dossiers pour lesquels une décision négative a été rendue.

À cette fin, les tests de situation et méthodes des «clients mystère» sont à développer comme instruments de contrôle, de manière à ce que l'autorité publique prenne en charge elle-même l'organisation de ces testings. Une ordonnance sur ces points a été promulguée le 21 décembre 2018, afin que la lutte contre la discrimination au logement dispose des mêmes outils que celle contre la discrimination à l'emploi.

4.

Disposer de statistiques exhaustives sur les refus, les recours, les décisions de justice. Cela inclut l'établissement de rapports annuels des plaintes enregistrées au sein des différentes instances concernées et la centralisation des données de recours, notamment en justice, afin de pouvoir évaluer de manière chiffrée l'utilisation des recours et la jurisprudence en la matière.

Colophon

› **AUTEURS DU RAPPORT**

Véronique VAN DER PLANCKE, sous la direction de Nicolas BERNARD

› **SYNTHÈSE**

Marion ENGLERT

› **MISE EN PAGE**

Nathalie DA COSTA MAYA

› **POUR PLUS D'INFORMATIONS**

Observatoire de la Santé et du Social,
Région de Bruxelles-Capitale,
Commission communautaire
commune
Rue Belliard 71 – 1040 Bruxelles
Tél : 02/552 01 89
observat@ccc.brussels
www.ccc-ggc.irisnet.be

Marion ENGLERT

Tél : 02/552 01 55

menglert@ccc.brussels

› **VEUILLEZ CITER CETTE PUBLICATION DE LA FAÇON SUIVANTE**

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles (2019), *Quels recours possibles face à différents problèmes d'accès au logement en Région bruxelloise ? Synthèse du rapport «Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement» réalisé par V. van der Plancke et N. Bernard*, Commission communautaire commune, Bruxelles.

› **DEZE PUBLICATIE BESTAAT OOK IN HET NEDERLANDS ONDER DE TITEL :**

De nota's van het Observatorium Nr 4 – *Welke beroepsmogelijkheden zijn er ten aanzien van de verschillende problemen om toegang te hebben tot huisvesting in het Brussels Gewest?*