



# Regards croisés

Les expulsions du logement  
et le mal-logement en Région  
bruxelloise : analyses et  
propositions de différentes  
organisations

RAPPORT BRUXELLOIS SUR  
L'ÉTAT DE LA PAUVRETÉ 2018



OBSERVATOIRE  
DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL  
BRUXELLES



OBSERVATORIUM  
VOOR GEZONDHEID EN WELZIJN  
BRUSSEL

# Regards croisés

Les expulsions du logement  
et le mal-logement en Région  
bruxelloise : analyses et  
propositions de différentes  
organisations

**RAPPORT BRUXELLOIS SUR  
L'ÉTAT DE LA PAUVRETÉ 2018**



COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE  
GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE

## COLOPHON

Ces «Regards croisés» font partie du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2018.

### **Coordination**

Laurence NOËL  
Nahima AOUASSAR  
Sarah LUYTEN

### **Traduction**

Brussels Language Service sprl a traduit certaines contributions et le reste a été traduit par les contributeurs.

### **Mise en page**

Nathalie DA COSTA MAYA

### **Numéro de Dépôt légal**

D/2019/9334/25

### **Pour plus d'informations**

Observatoire de la santé et du social Bruxelles  
Commission communautaire commune  
Rue Belliard, 71, boîte 1 – 1040 Bruxelles  
02 552 01 89  
observat@ccc.brussels  
[www.ccc-ggc.brussels](http://www.ccc-ggc.brussels)

Laurence NOËL  
02 552 01 50  
lnoel@ccc.brussels

Sarah LUYTEN  
02 552 01 18  
sluyten@ggc.brussels

### **Remerciements**

Nous remercions très chaleureusement tous les auteurs pour leur contribution à ce troisième cahier du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2018 (5 cahiers).

### **Veillez citer cette publication de la façon suivante :**

Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale (2019). *Regards croisés, Les expulsions du logement et le mal-logement en Région bruxelloise: analyses et propositions de différentes organisations, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2018*. Commission communautaire commune. Bruxelles 2018.

## TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION.....	4
1. MAL-LOGEMENT EN EUROPE ET EN BELGIQUE, UNE PERSPECTIVE EUROPÉENNE COMPARÉE Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (FEANTSA) .....	6
2. CONTRIBUTION RELATIVE À LA PAUVRETÉ ET AU MAL-LOGEMENT EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (CESRBC) .....	10
3. LES EXPULSIONS DE LOGEMENT. MIEUX VAUT PRÉVENIR ... Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat (RBDH).....	16
4. LE RÔLE DES C.P.A.S. DANS LES PROCÉDURES D'EXPULSION Fédération des CPAS bruxellois .....	19
5. LA DIRECTION DE L'INSPECTION RÉGIONALE DU LOGEMENT ET LE «MAL-LOGEMENT» EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE Bruxelles Logement. Direction de l'Inspection régionale du Logement (DIRL).....	23
6. LES DIFFICULTÉS DE LA LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ – REGARD D'UN ACTEUR DE TERRAIN Asbl Convivence/ Samenleven vzw.....	29
7. LOGEMENT ET SANTÉ MENTALE : UN TRAVAIL DE PARTENARIAT ET D'INNOVATION AUTOUR DU MAINTIEN EN LOGEMENT ET DE LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS Santé mentale & exclusion sociale Belgique (SMES-B) .....	33
8. LE DÉVELOPPEMENT DE HOUSING FIRST À BRUXELLES : UNE SOLUTION MIRACLE À L'AUGMENTATION DU SANS-ABRISME ? La Strada devenue Bruss'Help .....	37
9. LE RÔLE DE COMMUNICATION DE L'HUISSIER DE JUSTICE DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE D'EXPULSION Union Francophone des Huissiers de Justice (UFHJ) .....	42

## INTRODUCTION

Depuis plusieurs années, les expulsions du logement ont été pointées et étudiées par l'Observatoire de la Santé et du Social. En 2002, dans son **8<sup>ème</sup> rapport sur l'état de la pauvreté**<sup>1</sup> consacré au logement, l'Observatoire soulevait déjà cette problématique et y présentait les données récoltées auprès des CPAS.

En 2010, dans le sillage du rapport thématique **Vivre sans chez soi**<sup>2</sup>, une recherche sur la problématique avait été commanditée : **Expulsions de Logement et sans-abrisme en Région bruxelloise**<sup>3</sup>. Complémentaire aux analyses du rapport thématique 2010, cette étude était un premier état des lieux de la question sur le territoire régional.

En 2017, le rapport thématique **Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise**<sup>4</sup> pointait notamment que les pertes de logement (départs forcés et expulsions) représentaient un risque concret résultant d'une situation prolongée de non take-up ou de non-recours à un ou plusieurs droits sociaux. Il y était souligné que **le logement est au fondement de l'ouverture et le maintien des droits des personnes : il est un socle, une condition première d'éligibilité pour la plupart des droits sociaux.**

Si certaines des **recommandations faites par ces différentes publications** ont été réalisées, d'autres demeurent toujours d'actualité et de nouveaux enjeux ont émergé. **La régionalisation du bail d'habitation** pose par exemple de **nouvelles questions** sur les **moyens de prévenir** les expulsions, leurs modalités d'exécution, et les **conditions futures** de protection des locataires qui devront y faire face dans la Région.

C'est dans ce contexte et dans le cadre du Rapport thématique et des Regards croisés 2018, deux des cahiers du **Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté**, qu'il a été décidé d'étudier la problématique des expulsions domiciliaires. Outre les résultats issus de la recherche et de la collecte de données réalisés pour chaque rapport thématique, les **Regards croisés** permettent la prise de connaissance d'analyses de différents acteurs (convergentes ou divergentes) qui enrichissent le processus.

Les différentes contributions des Regards croisés forment ensemble une **analyse globale des problématiques de**

**mal-logement** des Bruxellois précaires et en pauvreté, exposés au **risque de vivre une expulsion** ou un **départ forcé** de leur logement. Chacune propose par ailleurs des **actions**, des **pistes concrètes** et des **recommandations** pour prévenir les expulsions, améliorer la procédure, les situations chaotiques des expulsions, et les situations post-expulsions sans relogement.

La **Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les personnes Sans-Abri** (FEANTSA<sup>5</sup>) montre que les évolutions inquiétantes (explosion du nombre d'expulsions dans certains pays, augmentation du nombre de personnes sans domicile dont un nombre grandissant de familles, surexposition des jeunes, etc.) du droit au logement de plus en plus restrictif sont un signal d'alarme des inégalités croissantes en Europe.

Le **Conseil Économique et Social de la Région Bruxelles-Capitale** (CESRBC<sup>6</sup>) expose sa vision du contexte régional et propose plusieurs leviers qui sont autant de pistes concrètes afin de lutter contre une détérioration de la situation précaire de nombreux Bruxellois sur le marché du logement : l'augmentation de la production de logements, l'accessibilité, l'information et l'aide à l'acquisition.

Le **Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat** (RBDH<sup>7</sup>) révèle les enjeux les plus saillants liés aux réalités des expulsions du domicile dans la Région. Il formule également des propositions concrètes qui visent à agir plus efficacement pour soutenir les locataires précarisés contraints de vivre une expulsion du domicile, ainsi que les associations qui les accompagnent. Ces propositions sont les suivantes : la transmission de tous les jugements d'expulsion aux CPAS ; l'avertissement préalable systématique des CPAS des expulsions effectives ; le soutien budgétaire des services d'habitat accompagné des CPAS ; faire en sorte que les CPAS soient présents durant une expulsion effective ; prévenir et éviter à tout prix les expulsions du logement par la mise en place d'un système de fonds régional et solidaire ; encourager les victimes à porter plainte à la police contre les expulsions illégales et enregistrer celles-ci ; il faut également plus sérieusement sanctionner les auteurs d'expulsions illégales ; et enfin mieux soutenir les associations d'insertion par le logement.

La **Fédération des CPAS bruxellois**<sup>8</sup> souligne le rôle-clé de la prévention (guidance budgétaire, médiation, éviter les jugements par défaut et mieux informer les locataires) et les conditions pratiques à un accompagnement effectif des CPAS (bonnes pratiques de communication avec les huissiers et la police, transmission du jugement d'expulsion et de la date de l'expulsion effective, développement de services de guidance à domicile) ; ceci dans un contexte où la loi sur l'humanisation des expulsions n'a pas permis de freiner ou de rendre les expulsions plus humaines et où

1 Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles (2002), *8<sup>ème</sup> rapport sur l'état de la pauvreté en Région de Bruxelles-Capitale*, Commission communautaire commune : Bruxelles. (Avant l'ordonnance de 2006).

2 Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles (2010), *Vivre sans chez soi à Bruxelles*, Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2010, Commission communautaire commune : Bruxelles.

3 BERNARD N. et LEMAIRE L. (2010), *Expulsions de Logement et sans-abrisme en Région bruxelloise*. Une approche juridique transversale. Recherche menée pour le compte de l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles. (Cette recherche est dans le rapport *Vivre sans chez soi*, p. 77).

4 Observatoire de la santé et du social de Bruxelles (2017), *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise*, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, Commission communautaire commune : Bruxelles.

5 <https://www.feantsa.org/fr>

6 <https://www.ces.irisnet.be/fr>

7 <http://www.rbdh-bbrow.be/?lang=fr>

8 <https://www.brulocalis.brussels/fr/federation-des-cpas-bruxellois/>

les CPAS sont de plus en plus sollicités pour des situations d'urgence sociale.

La **Direction de l'Inspection régionale du Logement de la Région Bruxelles capitale** (DIRL<sup>9</sup>) détaille son analyse du mal logement en Région bruxelloise sur base de l'analyse de ses missions et des plaintes déposées à l'administration régionale. Elle épingle notamment que dans le futur, seule la jurisprudence permettra d'évaluer les impacts de la régionalisation du bail sur l'interdiction de mise en location. Tout comme Convivence, la DIRL démontre qu'aucun candidat locataire ne souhaite louer et vivre dans un logement de mauvaise qualité.

Spécialisée dans l'accompagnement (social, administratif, juridique, technique, ...) des locataires en mal-logement, l'**asbl Convivence** (asbl Convivence/Samenleven vzw<sup>10</sup>) confronte les dispositions légales en vigueur<sup>11</sup> aux situations rencontrées sur le terrain. Des pistes concrètes d'amélioration sont pensées : la mise en place d'un contrôle technique des logements mis en location, une meilleure coordination des dispositifs et des acteurs et une offre accrue des logements accessibles au public à faible revenu. Cette contribution souligne les difficultés des ménages précarisés à faire valoir leurs droits, les contraintes et l'absence de choix des plus précaires en matière de logement.

Le **Service Santé mentale & exclusion sociale Belgique** (SMES-B<sup>12</sup>) détaille les réalités des situations humaines de Bruxellois précarisés qui rencontrent des problèmes de santé mentale. Du travail de réseau à la création de nouveaux dispositifs, la pratique du *Housing First* constitue une réelle opportunité d'accès au logement des publics les plus fragiles. L'accompagnement au logement révèle ses possibilités d'existence et de réussite par essais et erreurs et l'une des clés du maintien en logement réside dans la part de risque qui est assumée par les divers intervenants professionnels en présence pour soutenir la personne.

La **Strada** (Centre d'appui au secteur sans-abri devenue **Bruss'Help**<sup>13</sup>) décrit les manières singulières de faire du *Housing First* en Région bruxelloise, les résultats des diverses évaluations, les difficultés concrètes dans la pratique et le développement du *Housing First* : convaincre les acteurs du secteur du logement, trouver des logements et permettre à la personne de se maintenir dans le logement.

Enfin, l'**Union francophone des Huissiers de Justice**<sup>14</sup> présente le cadre juridique des missions des huissiers de justice (qui exécutent le jugement d'expulsion) et pointe le «rôle de communication» de l'huissier au cours de la procédure. L'Union souligne un enjeu important lié à l'article

232 du Code bruxellois du logement. Par ailleurs, l'Union francophone des Huissiers de Justice formule de nombreuses propositions : allongement du délai pour prévenir le locataire de l'expulsion effective ; transmission au CPAS de l'acte introductif d'instance, du jugement signifié et de la date d'expulsion effective ; joindre à tout «commandement de déguerpir» un document d'information fourni par le CPAS local ; aide aux personnes pour l'exercice de leurs droits sociaux ; adaptation nécessaire de la procédure afin d'éviter les difficultés rencontrées au quotidien sur le terrain des expulsions.

L'ensemble de ces **analyses** éclairent les **positions** des divers acteurs qui interagissent ou non dans la procédure d'expulsion du logement (avant, pendant et après l'expulsion ou le départ forcé qui résulte d'une procédure). Ces contributions sont toujours partiellement axées sur des recommandations, des perspectives pratiques.

Il y a des **convergences** entre ces **propositions** et avec celles qui se trouvent dans le rapport thématique 2018 : ***Précarités, mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise.***

**Ensemble, ces recommandations permettent :**

- **d'inspirer de nouvelles pratiques et de nouveaux dispositifs ;**
- **de développer des pratiques et des dispositifs qui fonctionnent sur le terrain.**

**Ces recommandations visent à être soutenues et implémentées au niveau politique et/ou à orienter et guider les actions des intervenants de l'aide au logement et de l'aide aux personnes.**

Le logement est un **droit constitutionnel, l'un des piliers de l'accès aux droits sociaux fondamentaux**. L'apport d'acteurs institutionnels régionaux, généralistes ou spécialisés proches des réalités des Bruxellois.e.s, est une pierre supplémentaire à l'édifice du ***Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté (5 cahiers)***<sup>15</sup> qui vise à **soutenir et à développer davantage l'action politique en vue de réduire les inégalités en Région bruxelloise.**

**Note importante pour le lecteur :** les contributions ont été rendues à l'été 2018, l'ordre et la longueur des celles-ci ne reflètent en aucun cas une forme de hiérarchisation entre celles-ci.

9 <https://logement.brussels/qui-fait-quoi/que-fait-la-region/bruxelles-logement/service-public-regional-de-bruxelles-direction-de-linspection-du-logement-1>

10 <https://www.convivence-samenleven.be/>

11 En matière d'insalubrité et de lutte contre l'insalubrité

12 <https://www.smes.be/>

13 <https://www.lastrada.brussels/portail/fr/>

14 <https://ufhj.be/>

15 Sur base de l'ordonnance du 20 juillet 2006 le Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté est composé de 5 cahiers : le Baromètre social (veille statistique des indicateurs à suivre pour la Région), le rapport thématique (étude d'un thème dans ses croisements avec les situations des personnes en précarités/pauvreté), les Regards croisés (analyses d'acteurs externes institutionnels, de services d'aide et de soins, ou d'acteurs liés au thème étudié), le Plan d'action de lutte contre la pauvreté (document politique), la Synthèse de la Table ronde.

# I. MAL-LOGEMENT EN EUROPE ET EN BELGIQUE, UNE PERSPECTIVE EUROPÉENNE COMPARÉE

## FEANTSA – FÉDÉRATION EUROPÉENNE DES ASSOCIATIONS NATIONALES TRAVAILLANT AVEC LES SANS-ABRI

### AUTEURS

**Chloé SERME-MORIN & Maria ALDANAS**

FEANTSA – Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri

194, Chaussée de Louvain  
1210 Saint-Josse-ten-Noode

[www.feantsa.org](http://www.feantsa.org)

*Basée sur les données d'Eurostat (EU-SILC), le Troisième Regard sur le Mal-Logement en Europe de la FEANTSA et la Fondation Abbé Pierre<sup>16</sup>, révèle le mal-logement de millions d'européens, ainsi que l'évolution alarmante du sans-abrisme dans la quasi-totalité des pays de l'UE - en particulier parmi les enfants, les femmes et les personnes ayant un parcours de migration. Nous analyserons à partir d'une perspective comparée la capacité de la Belgique à loger sa population de manière adéquate et nous ferons le point sur la situation du droit au logement en Belgique.*

### 1.1. L'AUTRE EUROPE : MAL-LOGEMENT ET SANS-ABRISME

Le nombre de personnes sans domicile en Europe a atteint des chiffres record dans la quasi-totalité des États membres. En parallèle, les personnes sous le seuil de pauvreté sont mises à rude épreuve sur les marchés du logement : de plus en plus acculées sur un marché locatif libre survalorisé, elles voient leur sécurité financière et leur bien-être mis en danger par des dépenses liées au logement qui pèsent de plus en plus lourd et déstabilisent leur budget. Les segments les plus vulnérables de la population sont ignorés et laissés sans solutions. Une part importante des jeunes sont sacrifiés, les familles souvent précarisées, les migrants stigmatisés. Le nombre d'expulsions a explosé dans certains pays suite à la crise des 'subprimes' de 2008. La situation dramatique de la Grèce présente l'aspect le plus violent de cette crise qui n'en finit pas : la quasi-totalité (95 %) des ménages grecs vivant sous le seuil de pauvreté sont en taux d'effort excessif, c'est-à-dire dépensent plus de 40 % de leurs revenus dans les dépenses liées au logement<sup>17</sup>. La crise financière a montré que de nombreux ménages sont au bord de la rupture et que le besoin de logement social n'est pas une demande de confort, mais

une nécessité. Mais là où le logement social existe, l'accès est saturé.

Le mal-logement n'affecte pas uniquement les pays les plus fortement impactés par la crise financière de 2008. En Roumanie, une personne sur deux vit dans un logement suroccupé. En Italie, 36 % des ménages pauvres sont en incapacité de maintenir une température adéquate dans leur logement. En France, 16 % des ménages pauvres ont été en impayés de loyer ou d'emprunt immobilier au cours de l'année 2015.

Il est extrêmement alarmant d'observer que dans tous les pays de l'Union Européenne, les jeunes sont plus vulnérables que le reste de la population aux prix prohibitifs du logement, à la suroccupation et à l'insalubrité. La part des jeunes en dessous du seuil de pauvreté et qui se retrouvent en taux d'effort excessif est de 78 % au Danemark, 73 % aux Pays-Bas et 65 % en Allemagne. En Europe, presque un jeune pauvre sur deux voit son bien-être et sa sécurité mises en danger par le poids des dépenses liées au logement dans son budget. Également, dans tous les pays européens, les ressortissants de pays tiers (hors UE-28) sont bien plus confrontés à la surcharge des coûts du logement et à la suroccupation que les ressortissants des 28 pays de l'Union Européenne : c'est le cas de la Belgique où les ressortissants de pays tiers sont 7,2 fois plus confrontés à la suroccupation dans le logement que les ressortissants belges.

Dans la quasi-totalité des pays européens, des augmentations du nombre de personnes sans-domicile sont constatées. En France, le nombre des personnes privées de domicile a augmenté de 50 % entre 2001 et 2012 selon l'Institut national de la statistique et des études économiques. L'enquête menée par l'Institut national des statistiques italien, bien que partielle, montre une augmentation de 6 % des personnes sans-domicile entre 2011 et 2014. Au Danemark, le nombre des personnes sans-domicile est compté de manière plus complète, la définition étant plus large, et a augmenté de 23 % entre 2009 et 2015 selon le Centre national danois pour la recherche sociale. Aux Pays-Bas, où la définition comprend également une plus grande variété de situations de privation de domicile et d'exclusion au logement, le nombre de personnes sans-domicile a augmenté de 24 % entre 2013 et 2016. À Bruxelles, une augmentation de presque 100 % des personnes sans-domicile vivant en rue a été observée sur les dix dernières années. Pendant la nuit du dénombrement du 7 novembre 2016 dans la capitale belge, un total de 3.386 personnes a été comptabilisé, parmi lesquelles 35 % de personnes

16 Rapport annuel de la FEANTSA & de la Fondation Abbé Pierre, *Regard sur le Mal-Logement en Europe* : <http://www.feantsa.org/en/report/2017/03/21/the-second-overview-of-housing-exclusion-in-europe-2017?bcParent=27>

17 Données Eurostat/ EUSILC 2016.

sans-abri, 25 % de personnes sans logement et 39,5 % de personnes en logement inadéquat<sup>18</sup>.

Le profil des personnes sans-domicile a également évolué ces dernières années : en Irlande, le nombre de familles en hébergement d'urgence a augmenté de 300 % en trois ans. Les jeunes sans-domicile sont également de plus en plus nombreux<sup>19</sup>. Des enquêtes menées dans certaines capitales européennes démontrent également le caractère alarmant de ces tendances qui grimpent, à Bruxelles, à Paris, à Londres, à Dublin, à Vienne ou à Barcelone.

Les facteurs d'aggravation du mal-logement en Europe sont de trois ordres : un manque structurel de logements abordables et décents dans l'ensemble des pays européens -en particulier dans les grandes villes et capitales-, les conséquences désastreuses des politiques d'austérité financière sur la situation des ménages les plus fragiles, et l'absence de prise de conscience politique et de stratégies intégrées ambitieuses pour mettre fin au sans-abrisme et au mal-logement dans les États membres de l'Union Européenne.

L'année 2016 a vu le plus haut taux d'augmentation des prix du logement à l'achat depuis 2009. Dans certains pays, comme au Royaume-Uni ou en Suède, les prix ont aujourd'hui dépassé les niveaux d'avant la crise, alors qu'en Grèce, au Portugal ou en Espagne, où les politiques d'austérité ont contribué à la détérioration de la situation économique des ménages, la chute des prix post-2008 a simplement ralenti. Mais le plus important n'est pas là : dans la majorité des pays européens, les prix du logement ont augmenté plus rapidement que les revenus. Le logement est le poste de dépense le plus important des européens.

En Belgique, les prix du logement ont augmenté très rapidement par rapport aux revenus entre 2008 et 2016. En 2016, les ménages pauvres dépensaient 38,5 % de leur revenu dans les dépenses liées au logement (moyenne UE 42,1 %), tandis que l'ensemble de la population en dépensaient 19,5 %. Les inégalités entre ménages pauvres et non-pauvres ont augmenté entre 2010 et 2016.

Bruxelles-capitale compte une proportion de locataires nettement plus forte que les autres régions du pays. L'enquête 2016 de l'Observatoire des loyers montre que l'écart entre le revenu moyen et médian des habitants bruxellois et le loyer moyen et médian s'est accru tout au long des dix dernières années. L'enquête explique

ce décrochage entre revenus et loyers d'une part par la croissance des loyers depuis 1990, et d'autre part par l'appauvrissement significatif de la population bruxelloise. Phénomène qui s'explique principalement par la proportion importante de bénéficiaires du chômage et d'allocations sociales en région bruxelloise et les migrations des classes moyennes à supérieures vers les communes périphériques. Ce décalage, qui s'accroît au cours du temps, renforce la demande en logements sociaux, de plus en plus de locataires ne trouvant plus de réponse à leurs besoins dans l'offre actuelle<sup>20</sup>.

Le caractère inabordable du logement dans les pays européens est devenu un facteur essentiel de l'augmentation du sans-abrisme. Au Royaume-Uni, un récent rapport de la Cour des comptes (*National Audit Office*<sup>21</sup>) a dénoncé l'inaction du gouvernement britannique face à cette situation. Depuis 2010 en Angleterre, les coûts du logement sur le marché locatif privé ont augmenté trois fois plus vite que les revenus – huit fois plus vite à Londres. Selon l'enquête de la Cour, la première cause de l'augmentation du sans-abrisme depuis 2010 en Angleterre est la fin d'un bail privé. Les coupes budgétaires imposées aux autorités locales et aux services d'aides aux personnes sans-domicile ainsi que l'impact des réformes sur l'allocation logement en 2011 – le montant moyen de l'aide au logement a baissé d'environ 156€ par mois entre 2012 et 2013<sup>22</sup> – ont formé un cocktail explosif : au Royaume-Uni, une augmentation de 60 % des ménages en hébergement temporaire a été constatée depuis mars 2011.

Seuls deux pays européens ont vu le nombre de leurs habitants sans-abri baisser au cours des dernières années. En Finlande, une baisse de 10 % de personnes seules sans-abri était décomptée en 2016 par rapport à 2013, portant le nombre total à 6.700. En Norvège, le nombre de personnes sans-abri est passé de 6.259 en 2012 à 3.909 en 2016, soit une baisse de 36 % en 4 ans, et les chiffres les plus bas depuis le début de la collecte de données en 1996. Dans les deux cas, le sans-abrisme a été saisi en tant que problème de logement, et non comme «simple» problème social puisant ses racines dans les problématiques individuelles. Ces deux pays ont mis en place des stratégies intégrées et décentralisées, dotées d'objectifs spécifiques, mesurables, atteignables et temporellement définis.

18 MONDELAERS, N. Dénombrement des personnes sans abri et mal logées en Région de Bruxelles-Capitale. Quatrième et double édition : 7 novembre 2016 - 6 mars 2017, la Strada - Centre d'appui au secteur bruxellois de l'aide aux sans-abris

19 Pour en savoir plus sur les jeunes et le mal-logement et les solutions de logement existantes pour la transition vers l'indépendance des jeunes en situation de vulnérabilité, voir FEANTSA & Fondation Abbé Pierre (2017), «Enfermés dehors», Série *L'accès au logement digne et abordable en Europe : Boîte à idées et solutions innovantes*, No. 2. <http://www.feantsa.org/en/report/2017/09/25/feantsa-fondation-abbe-pierre-paper?bcParent=27>

20 DE KEERSMAECKER M.L. (2016), Observatoire des Loyers, Enquête 2016 : [http://www.slrbr.be/sites/website/files/slrbr-observatoireloyer-fr-v15-web\\_1.pdf](http://www.slrbr.be/sites/website/files/slrbr-observatoireloyer-fr-v15-web_1.pdf)

21 National Audit Office (2017), Homelessness Report, Department for Communities and Local Government. <https://www.nao.org.uk/report/homelessness/>

22 UHRY M. (2015), L'impact de la réforme des allocations logement au Royaume-Uni. <https://labyrintheeuropeen.wordpress.com/2015/05/03/avant-de-commettre-une-bourde-limpact-de-la-reforme-des-allocations-logement-au-royaume-uni/>



## 1.2. LE DROIT AU LOGEMENT PROTÉGÉ PAR DES INSTRUMENTS INTERNATIONAUX ET EUROPÉENS

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention européenne des droits de l'homme et la Charte sociale européenne révisée sont utilisés depuis des dizaines d'années pour définir le sens exact des droits sociaux, dont le droit au logement et d'autres droits liés. Les obligations qui ont découlé des décisions de juridictions internationales sont claires : le respect du droit au logement ne dépend pas d'un choix politique mais doit engager les autorités publiques au respect, à la protection et à la mise en œuvre de ce droit universel<sup>23</sup>. Mais dans un contexte de financiarisation du logement ceci n'est pas toujours évident. Ce n'est que par la réduction des inégalités socioéconomiques que les États pourront garantir les conditions matérielles permettant de réaliser le droit au logement.

Le droit au logement est garanti par la Constitution belge dans l'art. 23 § 3 qui assure que «*chacun a le droit de jouir d'une vie conforme à la dignité humaine*». La Belgique a ratifié la Charte sociale européenne révisée, en acceptant la plupart de ses dispositions, mais en excluant l'article 31 sur le droit au logement. La Belgique a finalement ratifié le Protocole additionnel prévoyant un système de réclamations collectives.

Les droits sociaux reconnus par les États – dont le droit au logement – ont acquis une justiciabilité conventionnelle et tombent désormais sous la juridiction de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)<sup>24</sup>. La CEDH a notamment établi que toute personne risquant de perdre son domicile devrait voir déterminés par un tribunal indépendant la proportionnalité et le caractère raisonnable de la mesure à la lumière des principes énoncés par la Convention (Art. 8).

La Cour européenne a condamné la Belgique de manière répétée pour sa déficience en matière d'hébergement des migrants<sup>25</sup>. Dans l'arrêt *V.M. c. Belgique*, 7 juillet 2015, la CEDH considère que les requérants se sont trouvés, à partir de leur expulsion du centre d'accueil, «sans moyen de subsistance», «sans logement» et «sans accès à des installations sanitaires» ; à la rue, «ils restèrent là – sans aide pour faire face à leurs besoins les plus élémentaires : se nourrir, se laver et se loger». La Cour estime que ces conditions

d'existence combinées à l'absence de perspective pour la famille de voir leur situation s'améliorer ont atteint le seuil de gravité requis par l'article 3 et conclut ainsi à la violation de l'interdiction de traitements inhumains ou dégradants.

## 1.3. OPÉRATIONNALISER LA LUTTE CONTRE LE MAL-LOGEMENT EN EUROPE ET EN BELGIQUE

Les armes auxquelles il s'agirait de recourir pour faire face aux défis du mal-logement en Europe existent déjà. Au niveau européen, des réseaux regroupant des entités diverses – gouvernements locaux, régionaux, nationaux, réseaux d'associations, collectifs issus de la société civile, corps de recherche, institutions européennes – s'engagent activement dans des partenariats afin de décloisonner le secteur et d'enclencher une dynamique créative promouvant un habitat accessible à tous et durable pour le futur.

Au niveau local, l'inspiration et les bonnes pratiques ne manquent pas et une constellation de projets innovants pour faciliter et sécuriser l'accès au logement sont à l'œuvre. Bien-sûr, à chaque territoire ses problématiques : les approches doivent donc être adaptées, en fonction de la tension du marché, du statut d'occupation majoritaire – majorité de locataires ou de propriétaires –, etc. L'usage de la vacance immobilière comme opportunité pour le logement abordable<sup>26</sup>, la socialisation du parc locatif privé, les baux intermédiaires – propriété partagée ou temporaire –, les coopératives d'habitation, le logement modulaire, ou encore les clauses anti-spéculatives des Community Land Trusts sont autant d'initiatives inspirantes qui se sont déjà propagées un peu partout en Europe.

Comme dans d'autres pays, la capitale de la Belgique présente un exemple de dérégulation du loyer dans le parc privé, associé à un patrimoine public de logement insuffisant. Cette situation devrait être une priorité des politiques publiques. Comme nous l'avons constaté, c'est en région Bruxelloise que l'on observe un écart grandissant entre les revenus des locataires et le prix des loyers. Pour que le locataire soit capable de payer son loyer, plusieurs solutions existent : introduire une régulation des loyers ou prévoir une aide financière au logement. En ce qui concerne la médiation locative, bien que les agences immobilières sociales (AIS) belges aient rencontrées du succès, le nombre total de logements gérés reste insuffisant pour exercer un effet régulateur sur le marché locatif privé.

Des initiatives pionnières se sont développées à Bruxelles comme celle de l'ASBL *Woningen123Logements*. Depuis sa création en 2004, l'ASBL s'est engagée dans la gestion

23 FEANTSA & Fondation Abbé Pierre (2016), Obligations faites aux États en matière de Droit au Logement à travers la jurisprudence européenne. <http://www.feantsa.org/en/report/2016/06/16/housing-related-binding-obligations-on-states?bcParent=27>

24 BERNARD Nicolas, (2008), Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel. Le droit au logement et la Cour européenne des droits de l'homme. Facultés universitaires Saint-Louis

25 BERNARD Nicolas. (2017) Le droit au logement des migrants : législation belge et droit international [http://www.housingrightswatch.org/fr/content/le-droit-au-logement-des-migrants-1%C3%A9gislation-belge-et-droit-international#\\_ftn5](http://www.housingrightswatch.org/fr/content/le-droit-au-logement-des-migrants-1%C3%A9gislation-belge-et-droit-international#_ftn5)

26 Voir FEANTSA & Fondation Abbé Pierre, «Cocher les cases vides – La vacance immobilière en Europe : Solutions locales pour problème global», Série *L'Accès au logement digne et abordable en Europe : Boîte à idées et solutions innovantes*, No. 1.

d'au moins 9 bâtiments permettant le logement de plus de 200 habitants pour des occupations allant de 2 mois à 9 ans. La FéBUL soutient les projets menés par l'ASBL Woningen123Logements ainsi que deux projets-pilotes d'occupation temporaire de logements sociaux inoccupés en attente de rénovation. À Anderlecht, à l'initiative de l'ASBL Community Land Trust Bruxelles et de la Fondation d'Utilité Publique dédiées, le projet Verheyden a été mis en place pour rénover un immeuble vacant et développer sept unités de logement, par le biais de montages financiers novateurs et adaptés.

En octobre 2017, le Parlement fédéral belge votait une loi inscrivant au Code pénal l'occupation d'immeubles sans titre ni droit. Auparavant, les occupants sans titre légal pouvaient déjà être expulsés au terme d'une procédure civile. Un collectif d'organisations et de squatteurs a déposé un recours en annulation à la Cour constitutionnelle, jugeant cette nouvelle mesure disproportionnée et contraire au droit au logement. La FEANTSA juge disproportionné de proposer un nouvel instrument répressif et de mettre davantage en danger des personnes déjà fragilisées.

Au niveau européen, la FEANTSA travaille à l'inclusion de la résorption/prévention du sans-abrisme et de la lutte contre le mal-logement au cœur des agendas politiques de l'Union Européenne et des États membres, qui doivent agir afin de faire valoir les droits de tous leurs habitants. De nos jours, le logement est au cœur des enjeux sociaux et financiers qui remettent en cause notre modèle économique : *«Avec l'économie globale financiarisée [...] l'immobilier est devenu primordial pour le capital industriel. Aujourd'hui, le logement et le développement urbain ne sont pas des phénomènes secondaires. Ils deviennent certains des principaux processus à la tête du capitalisme global contemporain. Si Lefebvre a raison<sup>27</sup>, le logement est en train de devenir un champ de plus en plus important pour la reproduction du système – un changement qui pourrait ouvrir de nouvelles possibilités stratégiques aux mouvements pour le droit au logement en vue d'une transformation sociale»<sup>28</sup>.*

27 Henri Lefebvre fut un philosophe et sociologue critique de l'urbanisme. Il a entre autres écrit *Le droit à la ville* en 1968, dans lequel il démontre l'absence de neutralité sociale et politique de l'espace comme «projection des rapports sociaux». Il a apporté un renouveau sur la pensée de la ville et de l'urbain dans la sociologie ainsi que dans les débats qui vont naître autour des politiques urbaines. Voir [http://www.persee.fr/doc/homso\\_0018-4306\\_1967\\_num\\_6\\_1\\_1063](http://www.persee.fr/doc/homso_0018-4306_1967_num_6_1_1063)

28 MARCUSE P. & MADDEN D. (2016), *In Defense Of Housing : The Politics Of Crisis*. London : Verso Books, 2016, 230 p.

## 2. CONTRIBUTION RELATIVE À LA PAUVRETÉ ET AU MAL-LOGEMENT EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

### CES – CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

AUTEUR

**CES – Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale**

Boulevard Bischoffsheim, 26  
1000 Bruxelles

[www.ces.brussels](http://www.ces.brussels)

Cette contribution a été rendu comme avis par l'Assemblée plénière le 5 juillet 2018 : [A-2018-054-CES](#)

La demande a été traitée par la Commission Diversité – Egalité des chances – Pauvreté et Commission Logement le 28 mai, 15 et 18 juin 2018.

### 2.1. CONSTATS

**Le Conseil**, comme le Baromètre social 2017, constate que le marché locatif fait actuellement face à une pénurie de «logements modestes». Pour **le Conseil**, le logement modeste doit s'entendre comme un logement décent dont le gabarit (rapport entre le nombre de chambres et la superficie) et le niveau de confort (niveau d'équipement, d'espaces récréatifs, degré de finitions, ...) s'approchent de la Charte de qualité de la Société du logement de la Région bruxelloise<sup>29</sup> telle qu'elle est en vigueur pour le logement social. Combinée à la faiblesse des revenus de nombreux locataires, le manque de logements décents de taille et de confort modeste exacerbe les tensions inhérentes aux relations locatives, sélection accrue des candidats locataires, risques de discriminations, loyers abusifs, désincitants à la rénovation, risques d'impayés, ...

**Le Conseil** constate que les difficultés à trouver un logement est la première cause du non recours, par les ménages vulnérables, à une série de droits, et en particulier ceux liés aux situations d'insalubrité.

Quelques **chiffres** pointés par **le Conseil** :

- Pour les bas revenus – environ un tiers des ménages bruxellois disposant d'un revenu inférieur au seuil de risque de pauvreté –, l'accessibilité au logement «s'est fortement dégradée». Même globalement, «en supposant que le loyer maximum accessible pour le ménage ne peut dépasser 25 % de son budget, 60 % de la population bruxelloise n'aurait accès qu'à 8 % du parc locatif en 2016», pointe le Baromètre social ;

- Un phénomène de loyers abusifs prenant d'inquiétantes proportions. L'observatoire des loyers 2015 (tableau 13 et figure 12) laisse en effet entendre qu'il concernerait une dizaine de pourcent du marché locatif privé, soit près de 30.000 logements ;
- Plus d'un ménage sur cinq (22 %) évoque des problèmes de qualité du logement, une incapacité à chauffer correctement le logement mais aussi des problèmes d'humidité et de moisissures. Dans la catégorie des bas revenus, la proportion monte à 35 % (voir Baromètre social) ;
- Au moins 4.000 personnes sont sans-abri ou mal-logées d'après un recensement de La Strada (centre d'appui au secteur d'aide aux sans-abri) effectué en mars 2017<sup>30</sup> ;
- Le Rapport annuel 2017 d'Unia pointe le fait qu'en matière de logement, le motif de discrimination selon la fortune est le premier rencontré par rapport aux plaintes. Sur une période de 5 ans et particulièrement ces deux dernières années, les dossiers logement fondés sur les critères dits raciaux augmentent toutefois de manière plus marquée : 77,3 % en 5 ans. Le Rapport précise également que dans 12,4 % des dossiers liés au logement, l'annonce immobilière mentionne ouvertement un des critères de discrimination concernés.

Quelques **faits** pointés par **le Conseil** :

- En termes de démographie, **le Conseil** relève une forte augmentation de la population, en particulier des jeunes et des personnes immigrées pour lesquelles les personnes à faible revenu sont surreprésentées
- La production publique de logements n'a pas été suffisante pour rencontrer la demande déjà existante (*Voir la liste d'attente pour les SISP*) ni pour absorber le boom démographique, d'autant que la production privée s'est concentrée essentiellement sur le haut de la gamme résidentielle qui est aujourd'hui en sur-offre ; les prix de ces logements baissent. L'offre de logements de confort modeste est insatisfaisante, ce qui a pour conséquence un exode urbain non pas seulement du chef de la classe moyenne qui quitte Bruxelles pour se loger mais également du chef des ménages à faible ou modeste revenu qui, faute de trouver un logement à loyer abordable sur le territoire bruxellois, se tournent vers d'autres villes telles que Charleroi, Tubize, Asse, Alost, ... Il ne s'agit pas seulement d'une question de prix mais également d'un nombre insuffisant de biens de confort modeste.

29 <http://www.slrbr.net/sites/website/files/slrbr-charte-qualite-fr.pdf>

30 Double dénombrement des sans-abri et mal logés en Région de Bruxelles-Capitale - 7 novembre 2016 et 6 mars 2017.

- Le phénomène des «marchands de sommeil»: **le Conseil** souligne tout d'abord qu'il y a lieu d'opérer une distinction avec la problématique, beaucoup plus large, des loyers abusifs. En effet, un bailleur sera qualifié de marchand de sommeil, et sanctionné au pénal (par la confiscation de l'immeuble ainsi que des peines d'emprisonnement) à condition qu'il cumule les quatre éléments suivants: i) louer à une personne «particulièrement vulnérable» en raison de sa situation administrative illégale ou précaire ou de sa situation sociale précaire, ii) dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine, iii) de manière telle que la personne n'a pas d'autre choix véritable et acceptable que de se soumettre à cet abus, iv) dans l'intention de réaliser un profit anormal. Il relève ensuite l'interpellation récente du 31 mai 2018<sup>31</sup> faite au Parlement bruxellois qui met en lumière la croissance du phénomène des marchands de sommeil lesquels louent à des personnes vulnérables des biens non conformes au Code du Logement, pouvant présenter de potentiels dangers pour la vie des locataires, à des prix exorbitants. L'ampleur de ce phénomène est difficilement évaluable, selon l'interpellant, vu son caractère illicite, c'est pourquoi **le Conseil** demande avec l'interpellant que le phénomène puisse être chiffré et puisse faire l'objet d'une attention particulière de la part de la Région et des communes concernées.

## 2.2. ENJEUX

### 2.2.1. OBJECTIVATION DE LA SITUATION

#### 2.2.1.1. État et prix du logement

Afin de mener une politique du logement efficace en Région bruxelloise, celle-ci se doit de mieux connaître l'état de son parc de logements, comme les prix pratiqués. Pour ce faire, en complément des travaux de l'observatoire des loyers, **le Conseil** insiste sur l'importance de disposer de bases de données régionales solides. Pour ce faire, **le Conseil** invite la Région à recueillir les informations complémentaires (prix, état des lieux, PEB, ...) qui doivent être annexées au contrat de bail depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance. Ces données permettront d'améliorer, à terme, les outils statistiques sur lesquels construire une vision de la politique de logements en Région de Bruxelles-Capitale.

#### 2.2.1.2. Pénurie du logement

Dès aujourd'hui, la situation de pénurie du logement doit être objectivée afin d'une part, d'orienter la production publique et privée sur les segments identifiés comme tels et d'autre part, pour objectiver l'ampleur des difficultés ... de certains ménages (en fonction de leur composition familiale, origine, revenus, handicap) de trouver un

logement ou à se reloger (en cas de logement trop exigu ou de mauvaise qualité).

**Le Conseil** demande donc qu'une étude détaillée soit réalisée en ce sens.

L'objectivation de la pénurie doit se faire notamment en prenant en compte la qualité, le niveau de confort et le gabarit du logement ainsi que les caractéristiques des ménages bruxellois. Ces notions doivent être croisées afin d'identifier les types de logements qui doivent être rénovés ou produits afin qu'ils soient en adéquation avec les besoins identifiés de différentes catégories de population bruxelloise.

**Le Conseil** plaide pour que l'étude se penche de manière plus approfondie sur les logements de 3 chambre et plus. En effet, plusieurs indices laissent présumer d'une pénurie plus sévère pour des logements de ce gabarit, et ce, malgré l'augmentation significative de la part de logements disposant de 3 chambres et plus (passée de 11 % à 16 % entre 2004 et 2015). Plus que pour les logements disposant de moins de chambres, il est probable que sur le segment haut de gamme du logement, il n'existe pas de pénurie de logements avec 3 chambres et plus mais qu'*a contrario* des familles nombreuses aient du mal à trouver un logement modeste disposant de 3 chambres ou plus. Dans quelle mesure une telle pénurie pourrait expliquer, en amont, des difficultés liées à la faiblesse des revenus, que le phénomène de surpopulation, malgré sa diminution, reste préoccupant ? En effet, entre 2004 et 2013, le taux de surpeuplement passe de 35 % à 22 % pour l'ensemble des familles, de 85 % à 70 % pour les familles nombreuses et de 60 % à 50 % pour les familles monoparentales.

Sur base des données ainsi récoltées, les segments en pénurie sur le marché locatif et acquisitif pourront être identifiés et la politique de production de logements pourra être adaptée en conséquence. Une telle étude permettrait également d'objectiver les difficultés rencontrées par certains candidats locataires pour décrocher un contrat de bail. Ce faisant, les acteurs publics, associatifs et judiciaires pourraient tenir compte de ces difficultés afin d'adapter leurs réponses, formes de soutien et décisions.

#### 2.2.1.3. Marchands de sommeil

Si, par définition, il apparaît difficile de quantifier le phénomène des marchands de sommeil, **le Conseil** plaide pour un renforcement des collaborations entre la Région et les communes, tant pour l'identification de ces situations que pour former les fonctionnaires à transmettre des dossiers étayés au parquet.

31 PRB -Session 2017-2018, Commission Logement, 31/05/2018, p.5 et s.

## 2.2.2. PRODUCTION DE LOGEMENTS

**Le Conseil** constate la lenteur des pouvoirs publics à augmenter la production de logements sociaux ou assimilés. En effet, le parc public de logements (SISP, régies foncières régionale et communales) reste peu significatif sur le marché et la part des opérateurs privés se tourne davantage vers des logements situés sur les segments supérieurs en termes de confort et de prix, encore qu'un frémissement semble s'opérer chez des promoteurs immobiliers qui tendent à s'intéresser à cette part de marché, via la mise en gestion de leur(s) bien(s) par des AIS, par exemple (5.000 logements et de nombreux projets en cours).

**Le Conseil** insiste sur l'importance d'apporter une réponse plus structurelle à la situation de pénurie. Il s'agit également d'accélérer le rythme de la production de logements neufs, ciblée sur les segments en pénurie et de poursuivre la rénovation des logements plus anciens.

En outre, une fois les logements construits ou rendus disponibles parce que rénovés, **le Conseil** souligne que ceux-ci doivent être abordables (adéquation entre le montant du loyer et les revenus des publics concernés) à l'ensemble des Bruxelloises et Bruxellois, avec une attention portée aux catégories de populations identifiées comme étant plus vulnérables en matière d'accès au logement.

Le mal-logement, les expulsions et le sans-abrisme sont des conséquences de la pénurie de certains types de logement, du décalage qu'il peut y avoir entre les montants des loyers exigés et les revenus disponibles, tout comme des discriminations dont certaines personnes peuvent être victimes.

Afin de remédier en partie à ces manquements au droit à un logement décent, **le Conseil** formule quelques recommandations quant aux leviers suivants :

## 2.3. LEVIERS

### 2.3.1. LEVIER «PRODUCTION»

#### 2.3.1.1. *Rôle des opérateurs privés dans la construction de logements à caractère social*

Constatant l'insuffisance de la production de logements sociaux et modestes, **le Conseil** demande qu'une réflexion soit menée sur l'inclusion des acteurs privés dans la politique de production de ces logements.

#### 2.3.1.2. *Normes du Règlement Régional d'Urbanisme (RRU)*

**Le Conseil** s'interroge quant aux limites imposées par certaines normes d'urbanisme notamment en termes de gabarit. En effet, les normes urbanistiques existantes ne permettent pas la construction/rénovation de logements décents de petite taille. Ces normes devraient être

questionnées au regard de la situation actuelle de pénurie sur certains segments et du prix du m<sup>2</sup>. Tout est une question d'équilibre. En effet, un logement d'une taille inférieure aux normes du RRU peut tout à fait être décent et habitable avec des aménagements modulables.

**Pour le Conseil**, il importe de prendre en compte la notion de flexibilité dans l'interprétation par la commune de certaines normes tant qu'il n'est pas porté préjudice à l'habitabilité du bien (division de grandes maisons unifamiliales en plusieurs appartements de taille modeste mais habitables). En effet, certaines normes du RRU sont cadrées pour le logement «classique» et ne permettent pas une adaptation du logement au regard des différents publics.

#### 2.3.1.3. *Agence immobilière sociale (AIS)*

**Le Conseil** estime que le dispositif des AIS présente deux avantages. D'une part, elles permettent d'augmenter l'offre de logements abordables et d'autre part, elles permettent d'orienter une production privée sur le segment du logement modeste.

**Le Conseil** estime important de poursuivre au-delà de cette législature les efforts budgétaires qui sont consentis pour le fonctionnement de ce dispositif. Un signal fort doit être envoyé aux potentiels propriétaires et investisseurs qui souhaitent mettre leur bien en gestion dans une AIS afin de les rassurer sur la poursuite du dispositif et d'augmenter le parc des biens gérés par les AIS. À cet égard, il importe d'identifier la capacité du secteur AIS à absorber la demande de gestion de biens mis en location.

Afin de garantir la meilleure adéquation entre les biens mis en gestion via les AIS et les besoins de la population bruxelloise, il importe que les investisseurs/promoteurs se concertent avec le secteur des AIS.

Par ailleurs, **le Conseil** estime qu'il faut poursuivre et renforcer la communication auprès des petits propriétaires, tant sur le marché neuf que secondaire quant aux possibilités et aux avantages offerts lors d'une mise en location du bien via une AIS : réduction du précompte immobilier, gestion du bien par l'AIS, maintien en état du bien et évitement du vide locatif. Ceci, afin que davantage de biens soient proposés en location par le biais de cette solution.

Enfin, en vue de diversifier les quartiers au sein desquels les logements pourraient être confiés aux AIS, **le Conseil** plaide pour une différenciation des barèmes «propriétaires» selon les quartiers, à l'image de la grille indicative et de ses 7 catégories. Cette dernière constitue certes un excellent outil aux mains des AIS pour appliquer leur obligation de négocier avec les propriétaires des loyers inférieurs aux valeurs locatives habituelles. Dans certains quartiers, la différence entre les barèmes et les prix du marché constitue cependant tantôt un obstacle, tantôt une aubaine. Il y a cependant lieu de tenir compte du coût budgétaire d'une telle politique favorisant la mixité sociale. Garantir une répartition spatialement équilibrée de l'augmentation du parc AIS pourrait ainsi s'avérer judicieux pour

les quartiers de catégories 1 à 5, mais s'avérer trop onéreux pour les quartiers de catégorie 6 et 7.

## 2.3.2. LEVIER «ACCESSIBILITÉ»

### 2.3.2.1. Allocation-loyer

**Le Conseil** recommande de poursuivre les efforts quant à la mise en place d'une allocation généralisée en matière de logement. En effet, il faut veiller à ce que ce mécanisme puisse fournir une réponse financière à la question de l'accessibilité du logement sans causer d'inflation des loyers.

Toutefois, **le Conseil** souligne que cette allocation-loyer ne constitue qu'une partie de la solution par rapport aux problèmes de logement rencontrés en Région de Bruxelles-Capitale. Il est en particulier évident que ce projet n'apporte pas de réponse à l'insuffisance de logements sociaux, ni à la pénurie de logements décents et de confort modeste qui sévit dans la Région bruxelloise, en particulier concernant les logements de 3 chambres et plus.

Enfin, **le Conseil** attire l'attention sur le fait qu'une très large majorité de locataires entrant dans les conditions de revenus pour bénéficier de cette allocation se la verront refuser, soit parce que le logement n'est pas de qualité suffisante, soit parce que le loyer est manifestement disproportionné, soit encore pour les deux motifs. Si ces balises sont essentielles, il convient de déployer les outils concrets permettant aux locataires concernés de (re)négocier des conditions plus respectueuses du droit au logement avec leur bailleur, avec le soutien des associations agréées (cfr supra).

### 2.3.2.2. Lutte contre les loyers abusifs

Afin d'éviter une inflation disproportionnée des loyers, ou des pratiques de loyers abusifs suite aux problèmes évoqués plus haut (pénuries, discriminations, ...), **le Conseil** rappelle ses souhaits de voir figurer dans le Code de l'habitat l'obligation pour les propriétaire de proposer un loyer raisonnable par rapport aux qualités du bien loué<sup>32</sup> et de voir instituer un mécanisme qui permette de contester ces loyers abusifs auprès d'une commission d'experts<sup>33</sup> paritaire.

### 2.3.2.3. Colocation versus cohabitation

**Le Conseil** insiste sur l'importance de ne pas confondre la notion de colocataire/isolé avec celle de cohabitant. Certains organismes d'aide présumant de la cohabitation dès lors qu'il y a colocation. Or, il faudrait plutôt que l'esprit de la loi soit respecté car les conséquences financières ne sont pas négligeables pour les personnes concernées (en termes d'allocation chômage, quid lorsqu'il y a une

personne à charge par exemple). Les personnes pauvres hésitent à recourir à la colocation, par crainte de conséquences financières négatives. Elles sont poussées à l'isolement et à rompre les solidarités de proximité.

**Le Conseil** rappelle également l'importance de tenir compte des transitions qui peuvent être vécues dans l'existence et qui fragilisent les personnes. Certaines personnes peuvent cumuler différents statuts à divers moments.

Les représentants des autorités publiques, tels que les agents de quartiers, le personnel communal, ... doivent être bien informés quant à ces différents statuts.

### 2.3.2.4. Fonds bruxellois de garantie locative

**Le Conseil** insiste tout particulièrement sur la mise sur pied d'un véritable fonds de garantie locative régional mutualisé et accessible à tous les candidats.

Pour **le Conseil**, l'objectif est de généraliser un fonds public universel de garanties locatives (et non de créer un fonds concentrant exclusivement les publics à risque). Il s'agit ici d'instaurer une logique assurantielle, comme en matière de sécurité sociale, afin de faire supporter par la majorité une politique ciblée sur les ménages ayant des difficultés à accéder au logement.

## 2.3.3. LEVIER «INFORMATION»

### 2.3.3.1. Accès au droit au logement

**Le Conseil** réitère l'importance du droit au logement pour l'ensemble des personnes vivant sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, avec une attention particulière pour certains publics plus fragilisés se trouvant sous le seuil de pauvreté. Il estime qu'établir une image figée de ces ménages ne correspondrait pas à la réalité et qu'il est nécessaire de veiller, au niveau sociétal, à suivre les modifications dans les configurations existantes et, au niveau individuel, à tenir compte des situations de transitions et de cumuls de plusieurs statuts.

**Le Conseil** pointe le fait que des logements sur le marché locatif tant privé que public sont, pour certains, inaccessibles d'un point de vue financier. Ces personnes doivent faire face à de nombreuses discriminations basées notamment sur la «fortune<sup>34</sup>», ou se contentent de vivre dans un logement insalubre. En outre, elles peuvent être confrontées à des loyers qui peuvent s'avérer être abusifs.

32 A-2016-067-CES : avis relatif au projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation.

33 A-2018-024-CES : avis d'initiative relatif à la Commission paritaire locative.

34 Par fortune, on entend le fait de disposer d'une capacité financière, quelle qu'en soit l'origine. Unia, 11 Mai 2015 «Reconnaissance d'une discrimination sur base de la «fortune» dans le secteur du logement : un jugement sans précédent en Belgique». Ce motif de discrimination est le plus fréquemment rencontré de manière indirecte en matière de logement (exemple : refus de location à des personnes émergeant au CPAS ou bénéficiant d'allocations de chômage).

**Le Conseil** relève une piste d'actions reprise de son avis d'initiative concernant les familles monoparentales<sup>35</sup> : il est primordial de faciliter l'accès des familles monoparentales au logement à caractère social. Ces familles constituent un groupe particulièrement vulnérable dans notre société. Le parent seul gère les responsabilités quotidiennes de ses enfants, les dépenses (alimentation, logement, énergie, soins de santé, frais scolaires, ...) et doit également réussir à concilier sa vie professionnelle et sa vie familiale. Les sociétés de logement social proposent des loyers qui tiennent compte du revenu modeste de ces familles.

**Le Conseil** demande une attention particulière sur les délais d'attente pour des appartements/maisons avec plusieurs chambres. Les ménages concernés ont besoin de logements avec des chambres adaptées à la composition de la famille et à l'âge des enfants. En outre, il ajoute la nécessité de simplifier les procédures (justification, contrôle, ...) pour obtenir un logement.

**Le Conseil** souligne le fait que l'absence de solutions de relogement est une première explication du non recours aux dispositifs de plaintes existants en cas d'insalubrité. Il est donc nécessaire de multiplier les solutions de relogement et de transit pour inciter les personnes à faire valoir leur droit à un logement décent. Ainsi, en cas d'urgence, des exceptions pourraient être prévues par rapport à la liste des titres prérequis pour bénéficier d'un logement social.

**Le Conseil** considère qu'il serait souhaitable d'écarter dans certaines situations les craintes d'expulsion de logement du locataire suite à une plainte pour insalubrité : il s'agirait de donner les moyens au locataire de requérir l'intervention du juge de paix afin de pouvoir rester dans son logement pendant la réalisation des travaux. En cas de défaillance répétée du bailleur, le juge de paix pourrait condamner ce dernier à céder la gestion du bien à une AIS par exemple ou à un bailleur public. Le bail existant entre le bailleur privé et le locataire «glisserait» vers l'AIS, par exemple, le temps de la rénovation du bien. Ceci suppose d'introduire une nouvelle forme de sanction dans le Code du Logement. La sanction actuellement prévue en cas d'insalubrité est la fermeture du logement, or cette sanction est contre l'intérêt du locataire qui n'a pas de solution alternative de logement, d'où la proposition de trouver des solutions qui permettent aux locataires de rester dans leur bien tout en s'assurant que les travaux adéquats sont réalisés. L'objectif est de maintenir le locataire dans le logement, et d'inciter à la rénovation du parc.

### 2.3.3.2. Information, accompagnement et simplification administrative

**Le Conseil** pointe les problèmes d'accès à l'information liés à l'absence de connaissances de la langue, au défaut

d'informations sur les pratiques immobilières en vigueur dans les marchés locatifs et au manque d'accompagnement pour les personnes les plus fragilisées (peu qualifiées, ...).

**Le Conseil** relève l'importance du rôle des maisons d'accueil et des associations actives en matière de logement et de lutte contre les discriminations notamment celles agréées et subventionnées par la Région qui doivent, en amont, pouvoir guider les locataires dans la recherche d'un logement ou à présenter un dossier de litige devant la justice.

Un élément essentiel à relever est l'importance de la collecte de preuves écrites (rédaction de courrier au propriétaire, rappels, réponses, ...) dans leurs démarches administratives. Ces personnes doivent être sensibilisées au rôle de la preuve et de l'écrit dans un dossier porté au tribunal.

Pour **le Conseil**, il importe que l'intervenant d'une administration publique s'enquière de tous les droits auxquels un usager peut prétendre, et pas uniquement ceux que ce dernier est venu solliciter. Il demande qu'une attention particulière soit accordée à l'information standardisée et complète des intervenants et des citoyens.

Pour **le Conseil**, la procédure administrative d'inscription dans un logement social doit être faite de manière telle qu'elle informe le futur locataire de toutes les prestations auxquelles celui-ci peut prétendre à charge de l'organisme concerné ou en général, sans que le demandeur n'ait à les solliciter explicitement. Ainsi, **le Conseil** considère comme primordiales, en général et en particulier ici, la simplification administrative, qui doit être pensée aux bénéfices des usagers et la création d'un dossier unique en termes d'information pour les personnes.

Il y a lieu de mener une réflexion sur la mise en place d'un guichet afin de :

- faciliter le contact et la compréhension entre les organismes intervenants entre eux, ainsi qu'entre les organismes et les bénéficiaires ;
- raccourcir la durée de traitement des demandes ;
- faciliter l'accès à l'information aux personnes qui n'ont pas accès à Internet («fracture numérique») ;
- prendre en compte l'ensemble des matières traitées.

### 2.3.3.3. Référent logement

**Le Conseil** apprécie qu'un référent logement dont l'une des missions principales est de suivre les projets de logements publics à Bruxelles ait été institué depuis décembre 2016 au niveau régional.

**Le Conseil** estime qu'il serait pertinent d'avoir également dans chaque commune un référent logement. Cela présente un avantage en termes de proximité auprès de la population et permet ainsi de toucher un public qui n'est pas particulièrement familiarisé avec l'utilisation d'Internet, ... Ce référent logement pourrait informer sur les droits

35 A-2016-072-CES : Avis d'initiative concernant les propositions des pistes d'actions pour améliorer la situation des parents seuls, entre autres sur base des recommandations de l'étude du Pacte territorial «*Monoparentalités à Bruxelles, état des lieux et perspectives*».

et devoirs des locataires et des bailleurs. Des collaborations entre ce référent logement et les différents services communaux tels que les agents de quartiers, les CPAS mais également les associations seraient nécessaires.

#### 2.3.3.4. Adresse de référence

**Le Conseil** insiste une nouvelle fois sur l'utilité de l'adresse de référence pour récupérer certains droits sociaux et qui dès lors constitue un premier pas vers la citoyenneté. Il importe de développer des pratiques harmonisées entre les différentes instances d'octroi de l'adresse de référence en vue d'harmoniser les conditions d'octroi entre celles-ci et de permettre un échange de données<sup>36</sup>.

#### 2.3.4. LEVIER «AIDE À L'ACQUISITION»

**Le Conseil** estime également que les mécanismes d'aide à l'acquisition pour les populations à faible revenu devraient être davantage promus tels que le Fonds du logement et autres sociétés de crédit social qui offrent des crédits hypothécaires aux ménages à revenus modestes, ou le «*Community land trust*»<sup>37</sup> qui **construit des logements destinés à des familles bruxelloises à faibles revenus et où les occupants deviennent propriétaires de la construction, pas du terrain**. Ainsi, **le Conseil** constate un certain déséquilibre dans la politique régionale du logement entre la part de budgets consacrés à l'acquisition pour un logement moyen (via Citydev) et celle consacrée à l'acquisition d'un logement modeste. Il demande que ce déséquilibre soit résorbé par une aide plus importante aux sociétés de crédit social agréées par la Région.

36 A-2018-041-CES : avis concernant le Rapport bisannuel 2016-2017 sur la précarité, la pauvreté, l'exclusion sociale et les inégalités d'accès aux droits.

37 <https://www.foundationfuturegenerations.org/fr/portal/initiatives/community-land-trust-bruxelles> : le Community Land Trust Bruxelles (CLTB) considère le sol comme un bien commun. L'ASBL construit des logements destinés à des familles bruxelloises à faibles revenus. Concrètement, elle achète des logements grâce à des subventions de la Région de Bruxelles-Capitale et reste propriétaire du terrain, tandis que les occupants deviennent propriétaires de la construction. Grâce à cette méthode, les logements demeurent abordables sans que de nouvelles subventions soient nécessaires. Le CLTB brise ainsi le cercle vicieux de la pauvreté à travers une approche participative.



### 3. LES EXPULSIONS DE LOGEMENT. MIEUX VAUT PRÉVENIR ...

#### RASSEMBLEMENT BRUXELLOIS POUR LE DROIT À L'HABITAT (RBDH)

AUTEUR

**Anne BAUWELINCKX**

RBDH – Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat

Quai du Hainaut 29  
1080 Bruxelles

[www.rbdh-bbrow.be](http://www.rbdh-bbrow.be)

Difficilement saisissables, les expulsions domiciliaires portent une terrible atteinte au droit au logement. Elles signifient traumatisme immense pour le locataire et menace de se retrouver à la rue. Des centaines de ménages bruxellois connaissent chaque année les préjudices de l'expulsion. La pratique des huissiers de justices révèle même une évolution nette : «il y a 10 ans, une étude bruxelloise était amenée à organiser 2 à 3 expulsions par mois, aujourd'hui ce sont 2 à 3 expulsions par semaine auxquelles elle doit faire face!»<sup>38</sup> Une évolution qui intervient malgré l'humanisation votée il y a près de 20 ans. Elle avait pourtant pour ambition de prévenir l'expulsion en impliquant systématiquement le CPAS dès l'entame de la procédure judiciaire. Force est de constater que l'objectif est manqué. Il reste des zones grises, des ménages qui ne sont pas atteints par ces mesures et des outils et solutions négligés.

Sous le vocable générique des expulsions domiciliaires se cachent deux réalités différentes qui suivent des procédures particulières et disposent de règles propres : les expulsions administratives, qui concernent les logements insalubres et dangereux, et les expulsions judiciaires. À côté de ces procédures réglementées, certains bailleurs pratiquent des expulsions sauvages, en toute illégalité. On se focalisera, dans les lignes qui suivent, sur les expulsions judiciaires.

C'est le bailleur qui est à l'initiative de l'expulsion judiciaire. C'est lui qui demande au juge d'autoriser l'expulsion d'un locataire, généralement suite à un défaut dans le paiement du loyer<sup>39</sup>. En cause : les budgets serrés des petits revenus, les loyers élevés auxquels ils doivent faire face, des choix à faire entre factures à honorer. Autre cas de figure, des locataires qui – pensant être dans leur bon droit – refusent de payer le loyer d'un logement en mauvais état.

On est loin de quelques rarissimes incidents de parcours. Plusieurs centaines de ménages sont, année après année,

concernés par une expulsion à Bruxelles. La Chambre des Huissiers de Justice de Bruxelles estime à 584 le nombre d'expulsions en 2017 (pour 487 en 2016)<sup>40</sup>.

#### 3.1. L'IMPLICATION DU CPAS

L'humanisation misait beaucoup sur le CPAS pour soutenir les locataires cités en justice. C'est ainsi que pour ne manquer personne, il est informé de **toutes** les requêtes qui *risquent* de mener à l'expulsion. Soit des centaines d'affaires, qui ne se solderont pas toutes par un jugement d'expulsion. Premier effet pervers : impossible pour le CPAS de proposer une démarche «proactive» envers tous les locataires concernés.

Par contre, pour ce qui est des jugements rendus – des expulsions autorisées et qui vont donc avoir lieu – aucune information systématique vers le CPAS. Seuls quelques jugements (ceux concernant les baux de droit commun et pas les baux de résidence principale, qui sont les plus fréquents) doivent être transmis au CPAS, par l'intermédiaire de l'huissier.

**Étendre cette obligation à tous les jugements autorisant l'expulsion permettrait au CPAS de cibler son intervention vers les situations les plus critiques.**

Que fait le CPAS de toutes les copies de requêtes reçues ? Tous semblent envoyer à leur tour un courrier aux locataires concernés les invitant à une rencontre. Certains y répondent, se présentent aux permanences, d'autres non (ou pas encore). Il est encore temps de négocier avec le propriétaire le maintien dans le logement. Comment ? En proposant des plans d'apurement, en payant une partie de la dette de loyer, sous forme d'avance remboursable ou non. Des relais peuvent être donnés vers d'autres acteurs : des médiateurs, guidances budgétaires, conseillers en rénovation et les tables du logement lorsque trouver un nouveau toit est l'ultime débouché. Des interventions au cas par cas, variables en fonction des pratiques des 19 CPAS.

Deux CPAS bruxellois, celui de Saint-Gilles et celui de Bruxelles-Ville, apportent une attention particulière à la prévention et au suivi des expulsions. Ils font appel à la COCOM (Commission Communautaire Commune) pour **soutenir un service d'habitat accompagné, proposant**

38 Quentin DEBRAY, huissier de justice

39 Les autres causes qui poussent un bailleur à solliciter une expulsion renvoient à des modes d'occupation jugés inopportuns – des locataires bruyants par exemple – ou au non-respect du préavis.

40 Pour d'autres éléments chiffrés, voyez : RBDH, les expulsions locatives, mieux vaut prévenir ..., février 2018, en ligne : <https://medium.com/rbdh/les-expulsions-locatives-9730b1357ee8>

**une méthodologie propre pour limiter les expulsions effectives, avec des résultats plutôt concluants.** Le CPAS de Bruxelles-Ville (données 2010) a solutionné 113 situations par une médiation ou un relogement sur 810 situations signalées ; à Saint-Gilles, 325 requêtes en expulsion pour 25 expulsions physiques et personne à la rue. Un relogement provisoire, en maison d'accueil, en hébergement d'urgence, voire dans un hôtel, a pu être apporté à tous. Une fonction essentielle que tous les CPAS gagneraient à renforcer.

Lorsque l'expulsion est inévitable, il est primordial que le CPAS soit présent, entre les huissiers, serruriers, policiers, déménageurs, pour soutenir et orienter le ménage contraint de quitter son logement. Malgré l'humanisation, ce n'est quasiment jamais le cas ! Le CPAS n'est pas mis au courant des lieux et dates des expulsions. La loi n'impute à aucun des acteurs la responsabilité de l'en informer. Pour autant, dans la pratique et selon la situation, certains huissiers prennent cette responsabilité. Exception notoire : à Saint-Gilles, le CPAS est systématiquement sur place, grâce à un partenariat noué avec la police de la zone qui l'informe de la date de l'expulsion et lui fournit de quoi joindre les locataires, pour les situations qui seraient passées à travers les mailles du filet.

**Le Code judiciaire devrait être amendé pour faire en sorte que tous les CPAS soient informés des expulsions fixées. À défaut, dans la pratique, les lignes doivent bouger. Des partenariats entre services communaux, de police et CPAS doivent se généraliser pour permettre cet avertissement préalable de tous les CPAS et assurer leur présence sur les lieux de chaque expulsion.**

### 3.2. LES JUGEMENTS PAR DÉFAUT

*Une fois sur deux, le locataire ne se présente pas à l'audience.* Ce constat, posé par le Juge de paix de Molenbeek, est confirmé par tous les acteurs rencontrés. Ils identifient les principales raisons de ces absences : des locataires qui refusent de voir les réalités et attendent le dernier moment pour réagir ; d'autres qui n'attendent rien de l'audience, qui craignent une justice perçue comme toujours favorable aux bailleurs ; des courriers, plis judiciaires et recommandés qui n'aboutissent jamais ou trop tard entre les mains de leur destinataire ; un langage juridique mal compris ... Des locataires qui s'abstiennent donc, à tort, de se présenter à l'audience. À tort car tout n'est pas toujours joué. Le juge peut être sensible aux arguments apportés, il peut dégager un compromis, il peut retarder la date d'un départ.

Certaines associations et certains CPAS proposent des services juridiques de première ligne<sup>41</sup>. Ils sont relativement

peu nombreux, mais essentiels pour décortiquer les procédures et leurs enjeux pour des locataires souvent paralysés par la peur ou l'incompréhension. De plus, la récente réforme de l'aide juridique de deuxième ligne (l'accès à un avocat), les nouvelles conditions financières qu'elle impose, risque d'éloigner encore plus les bas revenus de la justice.

**L'accès à la justice doit être préservé et garanti pour tous. Un effort de sensibilisation et de pédagogie vers les locataires précarisés sur l'importance d'assister aux audiences doit être soutenu par tous les acteurs.**

### 3.3. ÉVITER L'EXPULSION, À TOUT PRIX !

Quelle solution peut-on encore négocier en extrêmes pour éviter l'expulsion ? Le levier le plus efficace est pécuniaire et consiste en un apurement de la dette de loyer. Certains CPAS s'y emploient, à certaines occasions, mais pas tous. Quant aux associations, elles ne disposent pas des fonds nécessaires pour se permettre de prendre en charge les arriérés.

Pourtant, les expulsions ont aussi un coût, un coût pour le bailleur, pour le locataire et pour la collectivité, notamment lorsqu'un relogement public est organisé<sup>42</sup>. Soit un budget nettement supérieur aux arriérés locatifs en jeu, qui dépassent rarement les 2 à 3 mois de loyers<sup>43</sup>. **Un système de fonds régional et solidaire pourrait prendre en charge ces impayés<sup>44</sup>, pour préserver le locataire des affres de l'expulsion, «dédommager» le bailleur lésé et épargner les frais de relogement à la collectivité.**

Nous y voyons plusieurs intérêts et opportunités :

- Un modèle win-win qui rencontre aussi les préoccupations des bailleurs : Nombre d'entre eux investissent déjà dans des produits d'assurance, proposant une indemnisation en cas de loyers impayés. Pourquoi ne pas collectiviser ses montants au sein d'un fonds public ?
- Une aide qui pourrait être conditionnée à une guidance budgétaire pour prévenir le risque d'une nouvelle expulsion et pour assurer un remboursement (partiel tout au moins) du fonds ou offrir un répit à mettre à profit pour trouver un autre logement en adéquation avec le budget du ménage ;

disponible en ligne : <http://www.aidejuridiquebruxelles.be/index.php/ou-obtenir-une-aide-juridique-de-premiere-ligne>

41 La commission d'aide juridique, les CPAS de Bruxelles et d'Uccle et les associations : service droit des jeunes, l'atelier des droits sociaux, l'espace social télé service organisent des permanences juridiques. Liste de tous les services

42 Faute de logement abordable, de place en maison d'accueil ou de logement de transit, certains expulsés passent les nuits qui suivent l'expulsion dans les dispositifs d'urgence voire dans des hôtels.

43 En se fiant aux retours des acteurs et confirmé par les condamnations des justices de paix wallonnes analysées par l'IWEPS. Voyez : IWEPS, *Les expulsions domiciliaires en Wallonie : Premier état des lieux*, janvier 2015

44 Une proposition similaire a été développée lors d'un colloque organisé en 2010, sous la houlette de N. Bernard, en se fondant notamment sur la pratique de Cologne. cf : N. BERNARD, «Les expulsions de logement, entre lois et pratiques», dans : *Les expulsions de logement*, la Charte, Bruxelles, 2011

- Une uniformisation des interventions aléatoires des CPAS.
- Il pourrait être apparenté au tout récent dispositif BRUGAL<sup>45</sup>, le fonds bruxellois pour soutenir les ménages à faibles revenus dans la constitution de la garantie locative. Ce mécanisme d'aide pourrait, à l'avenir, évoluer vers un fonds universel et être associé aux mesures d'apurement des dettes locatives. Le lien est évident car on sait aujourd'hui que lorsque la garantie locative est débloquée en faveur du bailleur, c'est pour couvrir des impayés dans environ 90 % des cas<sup>46</sup>.

### 3.4. LES EXPULSIONS ILLÉGALES

Certains bailleurs ne s'embarrassent pas de procédures et utilisent des techniques clandestines pour mettre les locataires devenus indésirables à la porte. Changer les serrures, mettre le mobilier du locataire sur le trottoir sont donc des pratiques parfaitement interdites et punies pénalement, compte-tenu de la commission de plusieurs infractions : violation de domicile, vol avec effraction, dégradation de mobilier, menaces ... Difficile pour autant de faire appliquer les sanctions. En cause : des services de police qui refusent d'enregistrer les plaintes des locataires, les renvoyant vers le juge de paix. **Pour le RBDH, il faut que la police respecte ses prérogatives et donc recueille les plaintes et dresse des PV pour acter les faits.**

Par ailleurs, il n'existe aujourd'hui aucune sanction civile contre les expulsions sauvages en tant que telles, malgré la toute récente législation bruxelloise sur le bail. Il était pourtant loisible aux décideurs bruxellois d'y introduire une sanction forte, dissuasive. **Le RBDH défend une indemnité équivalant à 18 mois de loyer que tout bailleur qui expulse son locataire sans y être autorisé doit lui reverser.**

### 3.5. C'EST BEL ET BIEN SUR LA PRÉVENTION QU'IL FAUT METTRE LE PAQUET !

Les intervenants sont unanimes : les initiatives visant à prévenir les expulsions sont éminemment plus porteuses – et moins coûteuses – que les solutions bricolées tant bien que mal en fin de course. Même la symbolique trêve hivernale<sup>47</sup> nous semble moins fructueuse que l'accompagnement qui permet de déjouer le conflit locatif ou d'éviter que la situa-

tion ne s'envenime. Une suspension des expulsions durant les 3 mois d'hiver risque de déplacer temporairement les difficultés, si le répit n'est pas mis à profit pour envisager un relogement et l'option n'est pas sans risque : des propriétaires toujours plus exigeants à la sélection de leurs locataires voire même une recrudescence des expulsions sauvages, ou des requêtes dans le mois précédent la trêve.

**Le secteur associatif – les associations œuvrant à l'insertion par le logement et les services de guidance à domicile au premier chef – développe des actions variées pour assurer le maintien des publics fragilisés dans leur logement. Un travail de longue haleine qui mérite d'être revalorisé.**

45 Pour plus d'info : RBDH, «Garanties locatives : une petite révolution» <https://medium.com/rbdh/garanties-locatives-une-petite-r%C3%A9volution-49461be6d23c>

46 C'est l'ordre de grandeur qui ressort d'une étude réalisée en Wallonie : Lebrun, Robin, *Une appréhension de la sinistralité dans le cadre de l'activation d'un régime de garantie locative*, Rapport du CEHD, 2017

47 Mesure ayant déjà fait l'objet de propositions de loi mais qui n'ont jamais passé la rampe du Conseil d'état et qui sont loin de faire l'unanimité politique.

## 4. LE RÔLE DES C.P.A.S. DANS LES PROCÉDURES D'EXPULSION

### FÉDÉRATION DES CPAS BRUXELLOIS

AUTEUR

Jean SPINETTE

Catherine RUELLE

Fédération des CPAS bruxellois – Brulocalis

Rue d'Arlon 53, boîte 4  
1040 Bruxelles

<https://www.avcb-vsgeb.be/fr/federation-des-cpas-bruxellois/>

#### 4.1. INTRODUCTION

Les expulsions domiciliaires, qu'elle qu'en soit la raison, constituent toujours un traumatisme immense pour les occupants et portent atteinte à un droit fondamental qui est le droit au logement. Le défaut de logement est en effet un des principaux marqueurs de la fragilité de l'individu. C'est pourquoi il est nécessaire de travailler structurellement aux causes pouvant mener à l'expulsion et, à la décision judiciaire qui l'ordonne.

Depuis la loi du 30 novembre 1998, les CPAS sont appelés à jouer un rôle dans l'humanisation des expulsions. Il est prévu qu'ils soient informés de toute introduction de demande d'expulsion afin d'apporter leur aide de la manière la plus appropriée<sup>48</sup>. Mais cette aide peut être, dans tous les cas, exercée en amont de la procédure judiciaire car, dans le cadre de leur mission légale, les CPAS accomplissent un travail de prévention dont l'un des principaux enjeux est le maintien en logement pour les personnes les plus précarisées. Comment les prévenir du surendettement et du défaut de paiement des loyers ? Comment les informer de leurs droits et devoirs ? Comment agir en tant que médiateur entre locataires et propriétaires ? Comment reloger après expulsion ?

Cet article établira les différentes mesures assurées par le CPAS en sa qualité d'acteur de prévention au regard de la procédure judiciaire depuis le dépôt de la requête jusqu'à l'expulsion effective. Quelle est la marge de manœuvre des CPAS pour assurer leur mission en regard de la loi sur l'humanisation des expulsions ? Les mesures prises sont-elles suffisantes ? Comment aller plus loin ? Quelques recommandations clôtureront l'analyse.

#### 4.2. DIFFÉRENTS TYPES D'EXPULSIONS DOMICILIAIRES

Avant toute chose, précisons que lorsque le rôle des CPAS est évoqué dans les procédures d'expulsions, c'est bien souvent dans le cas des **expulsions judiciaires**, décidées par un juge de paix sur demande du bailleur. Car, c'est principalement dans ce cas que le CPAS peut jouer un rôle tantôt préventif, tantôt d'accompagnement lorsque l'expulsion est effective. L'article se focalisera donc sur ce type d'expulsion.

Mais, le terme générique d'expulsions domiciliaries renvoie à plusieurs types d'expulsions, traduisant des réalités différentes. Il convient de les citer même si, pour celles-là, le rôle des CPAS est moins prépondérant, soit par défaut d'information, soit parce qu'aucune mesure sociale n'est prévue par la législation (et dès lors aucun moyen alloué aux CPAS).

**L'expulsion administrative** est ordonnée par le bourgmestre lorsque le logement n'est pas conforme aux normes de salubrité et est jugé inhabitable. Des solutions de relogement doivent être trouvées pour les expulsés et dans ce cas, le CPAS peut intervenir dans un rôle d'accompagnement de relogement.

Deux types d'expulsions sont moins prises en compte par la loi. **L'expulsion sauvage et illégale** pour laquelle la marge de manœuvre des CPAS est très faible, car elle est, par définition, non prévisible. Plusieurs facteurs limitent par ailleurs toute intervention, même a posteriori : le refus des services de police d'enregistrer les plaintes (ils pourraient le faire sur base de la violation de domicile) ou encore l'absence de toute sanction civile contre les bailleurs.

Il convient également d'évoquer le cas particulier de **l'expulsion des squats**. Depuis 2017, l'occupation illégale d'un logement est devenue un délit, qui peut être sanctionné pénalement. Il s'agit de la loi anti-squat du 5 octobre 2017 qui stipule que sans jugement préalable et sur simple demande d'un propriétaire d'immeuble, le Procureur du Roi peut émettre un avis d'expulsion dans les 8 jours avec amende et peine d'emprisonnement à la clé. Une procédure garantissant un minimum de droits aux occupants et un accompagnement social devraient être légalement prévus pour ces personnes les plus vulnérables.

48 Art. 1344ter, §5 du Code judiciaire.

### 4.3. LE RÔLE DES CPAS DANS LES PROCÉDURES D'EXPULSIONS JUDICIAIRES

Depuis la loi sur l'humanisation des expulsions de 1998, les greffes des Justices de Paix ont l'obligation de communiquer les requêtes en expulsion aux CPAS concernés. Les CPAS sont alors tenus d'apporter leur aide pour guider le locataire dans toutes ses démarches.

#### 4.3.1. LE RÔLE PRÉVENTIF DES CPAS – COMMENT ÉVITER L'EXPULSION ?

##### 4.3.1.1. Éviter le surendettement : guidance budgétaire et médiation

La première cause des expulsions est souvent liée au **défaut de paiement du loyer locatif**, qui résulte souvent de la disproportion entre le montant du loyer et des charges et les faibles revenus des locataires. À titre d'exemple, sur la commune de Saint-Gilles, entre le 01/01/2017 et le 31/12/2017, 336 requêtes ou citations ont été traitées par le CPAS dont 270 étaient dues à un arriéré de loyer et/ou de charges<sup>49</sup>. Le CPAS étant l'un des premiers intervenants dans le paiement des dettes, il apparaît comme un acteur de première ligne en termes de prévention dans les différentes étapes de la procédure d'expulsion, et bien avant même qu'il en soit question.

D'abord, avec le **service social général** qui conditionne une intervention d'urgence par un travail approfondi d'analyse du budget, de l'adéquation entre RIS et montant du loyer (avec ventilation du RIS possible)<sup>50</sup>, des différentes allocations existantes et du renvoi vers les instances compétentes en cas de conflit sur le montant des loyers réclamés.

Les chercheurs Nicolas Bernard et Laurent Lemaire avancent qu'une intervention préventive dans le paiement des dettes de loyer par un CPAS (moyennant un suivi et des conditions liées à l'octroi de l'aide pour éviter une déresponsabilisation de la personne) sera au final moins onéreuse pour la collectivité publique, que pourraient coûter une expulsion, un déménagement, voire un relogement transitoire dans un hôtel ou un logement de transit<sup>51</sup>. En outre, les CPAS sont en position de négocier un retard de loyer avec les bailleurs. Afin d'éviter des procédures d'ex-

pulsion qui peuvent s'avérer longues et onéreuses, certains d'entre eux préféreront négocier la dette avec un service social. Le CPAS intervient alors comme médiateur entre le propriétaire et le locataire et peut contribuer à retisser un lien de confiance qui a pu être ébranlé par le non-paiement des loyers.

Un autre volet d'intervention du CPAS est le **service de médiation de dettes** qui peut négocier des plans d'apurement pour les personnes en situation financière difficile voire d'insolvabilité. Des guidances sont également prévues pour vérifier les montants réclamés par les créanciers et aider les personnes à prioriser les paiements. Le service de médiation de dettes peut collaborer avec un service logement ou peut directement informer sur les différentes possibilités d'allocations de relogement et loyer. Notons cependant qu'à l'heure actuelle, les allocations de loyer sont très peu accessibles en raison des strictes conditions d'octroi.

Enfin, certains CPAS disposent d'un service propre portant une attention particulière au suivi des procédures d'expulsions. C'est le cas de Saint-Gilles et de Bruxelles-Villes qui ont intégré un **service Habitat Accompagné** dont le rôle et les missions ont été circonscrits dans l'article 2 de l'ordonnance du 7 novembre 2002 de la COCOM relative aux Centres et services de l'aide aux personnes. Entre autres missions, le service Habitat Accompagné aide les personnes victimes d'une expulsion à mieux gérer leur budget en trouvant un juste équilibre entre ressources et dépenses. Par exemple, le CPAS de Saint-Gilles a opté pour l'ouverture d'un compte de gestion, cogéré par Habitat Accompagné et la personne guidée. Habitat Accompagné effectue pour la personne les paiements prioritaires et le disponible est versé sur un autre compte. L'objectif est de stabiliser la situation financière et maintenir un niveau de vie décent. Le but de ce compte n'est pas de se substituer à la personne : tout est mis en œuvre pour que la personne puisse, progressivement, reprendre en main certains paiements et recouvrer, à terme, son autonomie financière.

Ce service proposé jusqu'à présent par deux CPAS, pourrait, on l'espère, se généraliser à l'ensemble des CPAS bruxellois par la consécration ordonnancière du principe de guidance à domicile : L'article 19.4 de l'**ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri du 14 juin 2018**<sup>52</sup> précise qu'un service de prévention contre l'expulsion sera assuré lorsque l'organisation des structures d'aide d'urgence et d'insertion pour les personnes sans abri est un CPAS.

49 Rapport d'activité 2017 du Service Social – Département Prévention Adulte du CPAS de Saint-Gilles.

50 La ventilation du RIS pour paiement du loyer est révocable à tout moment sur demande de la personne. Le CPAS doit néanmoins prévenir le propriétaire, dans le respect des règles sur le secret professionnel, de toute suspension de ventilation.

51 N. BERNARD ET L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, dans «Les Dossiers du Journal des tribunaux», Éditions Larcier, 2010, p. 77.

52 Ordonnance du 14 juin 2018 relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri : [www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=2018061404](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=2018061404)

### 4.3.1.2. Éviter les jugements par défaut : mieux informer les locataires

Dans la pratique, lorsque la requête en expulsion parvient aux CPAS, l'intervention se limite souvent à l'envoi d'un courrier, avec un retour mitigé des locataires. Si une majeure partie ne lit pas son courrier pour diverses raisons (barrière de la langue, courrier égaré, accumulation de lettres...), d'autres n'oseront pas franchir la porte de l'institution. Dans la plupart des cas, les locataires se présentent tardivement, et même jusqu'à la veille de l'expulsion. Alors, le CPAS peut, à tout le mieux, accompagner psychologiquement les locataires au moment de l'expulsion.

Le **non-recours au droit**, dit le «**non take up**», est un paramètre important à mettre en perspective dans les procédures d'expulsions et à cet égard, les CPAS peuvent jouer un rôle. Comment informer au mieux les personnes dans un délai qui leur permettrait d'éviter l'expulsion ? Comment les diriger vers les services adéquats ? Comment les convaincre de se rendre aux audiences fixées pour faire valoir leurs droits ? La majorité des jugements en expulsion sont prononcés par défaut. Cela peut s'expliquer par le fait que les personnes ne sont pas informées de leurs droits, ou alors qu'elles craignent d'aller devant la Justice de Paix. Dans ce cas, les décisions d'expulsions sont inévitables depuis la loi pot-pourri qui a modifié l'article 806 du code judiciaire et qui contraint le juge de paix à faire droit à la demande du bailleur sauf si celle-ci est contraire à l'ordre public.

Il serait intéressant d'envisager un travail proactif des CPAS. Par exemple, en leur donnant la possibilité de rendre visite au domicile des personnes pour les encourager à accepter l'aide du CPAS. Un équilibre est à trouver entre l'autonomie des personnes, le respect de leur choix et la mission du CPAS de permettre à toute personne de *mener une vie conforme à la dignité humaine* tel qu'il l'est défini dans l'article premier de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS.

Concrètement, lorsque les locataires se tournent vers le CPAS, le service logement ou le service Habitat Accompagné **apportent une information claire**, soit par le biais de séances d'informations collectives sur les droits et obligations des locataires, soit par un entretien individuel qui aidera le locataire à prendre des décisions en connaissance de cause, notamment concernant les procédures judiciaires et leurs conséquences. Par exemple, le locataire doit avoir connaissance que le non-paiement de son loyer, même pour une bonne raison, le mettra en défaut avec un risque de résiliation du contrat. Il importe de suivre ce type de personne fragilisée par un propriétaire parfois peu scrupuleux qui sortira gagnant de la méconnaissance du droit par son locataire<sup>53</sup>. Le service logement est également une source d'information **concernant toutes les aides possibles** notamment au niveau régional (allocation de loyer et allocation de relogement), sources

de financement supplémentaires dans le paiement des loyers.

Sur base de l'article 1344<sup>quater</sup> du code judiciaire, introduit par la loi du 30 novembre 1998, le Juge de Paix peut réduire ou augmenter le délai officiel de 1 mois prévu pour l'expulsion en fonction des circonstances. À la demande du locataire, le délai peut être prolongé. Par exemple, parce qu'il demande plus de temps pour se reloger dans des conditions suffisantes respectant les ressources financières et les besoins de la famille, en particulier pendant l'hiver. Dans ce dernier cas, le juge fixe le délai dans lequel l'expulsion ne peut pas être exécutée, en tenant compte de l'intérêt des deux parties et dans les conditions qu'il détermine.

Le service logement du CPAS peut avoir un rôle préventif en communiquant au bailleur, avec accord de l'intéressé, un rapport étayant les difficultés pour l'usager de pouvoir se reloger rapidement pour diverses raisons. De même, l'**accompagnement à la Justice de Paix** par un professionnel du service social nous semble de plus en plus important au vu de la difficulté d'obtenir un avocat du Bureau d'Aide Juridique. Cet accompagnement rassurera la personne et permettra, dans certains cas, un procès plus équitable.

### 4.3.2. LE RÔLE D'ACCOMPAGNEMENT DES CPAS – QUAND L'EXPULSION EST EFFECTIVE

Dans l'état actuel de la législation, le CPAS n'est pas informé du jugement rendu en matière d'expulsion. L'article 1344<sup>sexies</sup> prévoit en effet que le CPAS reçoit une copie de la signification du jugement uniquement pour les baux de droit commun et non les baux de résidence principale – les plus fréquents. Cette mesure, non seulement ne permet pas de faire de la prévention pour les personnes qui en ont réellement besoin (à l'exception de logements étudiants), mais de surcroît, inonde le CPAS d'informations qu'il ne peut pas toujours traiter faute de moyens. Il serait donc plus logique que le CPAS soit **en priorité informé du jugement d'expulsion pour les baux à résidence principale** car ce sont ces personnes qui risquent de se retrouver à la rue.

À Saint-Gilles, des accords avec certains huissiers permettent l'envoi des significations de jugement en dehors de toute obligation légale. Cette communication paraît plus ciblée et dès lors plus efficace. Pour la même commune, suite à un accord passé avec la police de la Zone de Police Midi, le service Habitat Accompagné est systématiquement averti des expulsions effectives. Le délai de 5 jours permet une intervention pour éviter l'expulsion, notamment par un relogement en urgence en hôtel ou logement de transit. Dès qu'une solution de ce type est proposée au locataire, contact est pris avec l'huissier de Justice pour une suspension de la procédure moyennant un déménagement avant la date prévue. Outre le relogement temporaire assuré au locataire, cette intervention du CPAS permet d'éviter le traumatisme d'une expulsion et le coût qu'elle génère.

53 Il s'agit d'un cas de figure souvent rencontré où les locataires – pensant être dans leur bon droit – refusent de payer le loyer d'un logement insalubre.

#### 4.4. CONCLUSIONS

La loi de 1998 sur l'humanisation des expulsions et le rôle confié aux CPAS ont permis de prendre conscience de l'ampleur du phénomène des expulsions et de donner les premiers outils pour un accompagnement social inexistant jusqu'alors.

Force est de constater que la volonté du législateur n'est que peu atteinte jusqu'à ce jour, les outils n'ayant permis ni de freiner sensiblement les expulsions ni de les rendre plus humaines. De ce point de vue, une évaluation tant quantitative que qualitative sur les expulsions et l'accompagnement par les CPAS est une étape primordiale dans l'évolution des pratiques.

La fragilisation importante de toute une partie de la population qui peine à payer ses loyers et la prise en compte, par les pouvoirs publics, des nouvelles formes d'occupations précaires amènent en effet à devoir renforcer le travail de prévention auprès des personnes menacées d'expulsion.

Ainsi, il nous semble pertinent que la communication des actes de procédure vers le CPAS prévue par le code judiciaire comprenne non seulement les requêtes et citations en Justice, mais également les significations de tous les jugements ordonnant l'expulsion.

De même, un protocole d'accord général sur une communication, au minimum 48 heures avant toutes les expulsions effectives, devrait pouvoir être conclu entre les CPAS et les différentes zones de police.

Ces informations devraient permettre au CPAS de pouvoir agir en préventif avant toute procédure, mais aussi avant l'expulsion effective, en accompagnant les locataires dans la recherche d'une solution de relogement transitoire par exemple.

À cet égard, la toute **nouvelle ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri** ouvre des perspectives intéressantes pour les CPAS en termes de **guidance à domicile**, notamment par un service de prévention contre l'expulsion. Il appartiendra aux CPAS d'organiser leurs services pour un accompagnement le plus efficient possible.

Mais ces services ne pourront véritablement agir que si on leur en donne les moyens : le manque de logements, même de transit, constitue un frein indéniable auquel les meilleurs sociaux ne peuvent palier ... Et dans l'intervalle, le maintien dans le logement par un travail de prévention en amont reste la meilleure arme contre l'expulsion. La suite nous dira si les CPAS auront la capacité d'assurer ce rôle préventif, alors qu'ils sont sollicités de façon exponentielle pour des situations curatives urgentes, mais c'est l'éternel serpent qui se mord la queue ...

## 5. LA DIRECTION DE L'INSPECTION RÉGIONALE DU LOGEMENT ET LE «MAL-LOGEMENT» EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

### BRUXELLES LOGEMENT. DIRECTION DE L'INSPECTION RÉGIONALE DU LOGEMENT (DIRL)

#### AUTEUR

**Frédéric DEGIVES**, directeur  
Service Public Régional de Bruxelles (SPRB)  
Logement.brussels  
Direction de l'Inspection Régionale du Logement de la Région Bruxelles-Capitale (DIRL)

CCN Gare du Nord  
Rue du Progrès 80  
1035 Bruxelles

[www.logement.brussels](http://www.logement.brussels)

#### 5.1. CONSTATS PAR LA DIRECTION DE L'INSPECTION RÉGIONALE DU LOGEMENT

Depuis le début de ses activités, le 1er juillet 2004<sup>54</sup>, la direction de l'Inspection régionale du Logement (DIRL) est confrontée quotidiennement à des situations de «mal-logement» vécues par de trop nombreux bruxellois. Même si les logements contrôlés par la DIRL ne sont pas représentatifs de l'ensemble du parc locatif bruxellois – et nous y reviendrons – les constats effectués par la DIRL témoignent de l'existence de nombreux logements dégradés ou fortement dégradés, de la persistance dans notre région d'un noyau dur de logements non conformes, voire dans certains cas totalement contraires aux notions de logement décent et de respect de la dignité humaine.

##### 5.1.1. UN PRISME DÉFORMANT DU PARC LOCATIF BRUXELLOIS

De juillet 2004 à fin 2017, la DIRL a contrôlé l'état de 8.255 logements, dont 6.490 suite à des plaintes, 1.056 dans le cadre de demandes de certificat de conformité et 709 visites d'initiative. La DIRL travaille essentiellement sur la base de plaintes, majoritairement introduites par des locataires – 86 % en 2017 – estimant que leur logement pose problème. Depuis la suppression, en 2013<sup>55</sup>, des certificats de conformité – qui n'ont toutefois jamais eu qu'un caractère marginal –, la DIRL ne visite donc que des logements

qui semblent aux yeux de leurs occupants non conformes aux normes établies sur la base de Code bruxellois du Logement. Si l'échantillon est significatif, il est biaisé et n'est pas représentatif. On ne peut donc en aucun cas tirer des conclusions portant sur l'ensemble du parc locatif à partir des dossiers traités par la DIRL.

D'après l'Observatoire de loyers 2016, s'agissant de l'état du logement ressenti par les locataires, seuls 11 % d'entre eux estimaient que leur logement était en mauvais état ou en très mauvais état, contre 64 % le jugeant bon à très bon<sup>56</sup>.

Ceci écrit, il faut souligner qu'il s'agit d'une appréciation subjective des locataires, généralement dépourvus de toute connaissance technique. Le fossé, voire le gouffre, qui sépare le contenu des plaintes des rapports faisant suite à une visite par la DIRL est sur ce point éclairant et même inquiétant. Une plainte qui semble au premier abord fort légère peut déboucher sur un constat particulièrement sévère. À titre d'exemple, une plainte ne mentionnant qu'un problème d'humidité peut être suivie d'une lourde mise en demeure, voire d'une interdiction immédiate à la location, en raison de la dangerosité des installations électriques ou de gaz, dangerosité non perçue par les locataires. Nous pensons donc que l'indice de satisfaction mentionné par l'Observatoire ne reflète qu'imparfaitement l'état réel du parc locatif bruxellois, vraisemblablement moins favorable.

La relative stabilité du nombre des plaintes introduites auprès de la DIRL, avec une moyenne de 500 dossiers par an pour les cinq derniers exercices témoigne de l'existence d'un nombre important de locataires estimant être «mal logés».

54 Date d'entrée en vigueur de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement.

55 Ordonnance du 11 juillet 2013 portant le Code bruxellois du Logement.

56 Marie-Laurence De Keersmaecker, en collaboration avec Sonecom, Observatoire des Loyers. Enquête 2016, Bruxelles, SLRB, p. 11.



### 5.1.2. DES DÉFAUTS, MAIS QUELS DÉFAUTS ?

Lorsqu'elle visite un logement, la DIRL établit un constat exhaustif des défauts constatés par rapport aux exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement que ces défauts soient mineurs, significatifs ou graves.

Les défauts significatifs sont les mêmes d'année en année. Ils sont liés à la non-conformité des installations et électriques (15 %) et de gaz (13 %), ce dernier point incluant les risques d'intoxication au monoxyde de carbone. Viennent ensuite les défauts liés à l'éclairage et à la ventilation (12 %) et à l'humidité (11 %), ces deux problématiques étant souvent liées.

On notera également que peu de défauts concernent la surface du logement (moins d'1 %). Les normes de surface du Code sont en effet assez basses, mais en plus, elles ne tiennent compte que de la composition du ménage au moment de la prise en location et non au moment de l'inspection. La DIRL n'est donc clairement pas le bon acteur pour traiter les problèmes de surpopulation, pourtant bien réels et qui peuvent gravement nuire à la qualité de vie des occupants. Lorsque ces normes, vraiment minimales, ne sont pas respectées, nous sommes confrontés à des conditions de logement indécentes et indignes, mais pourtant bien réelles.

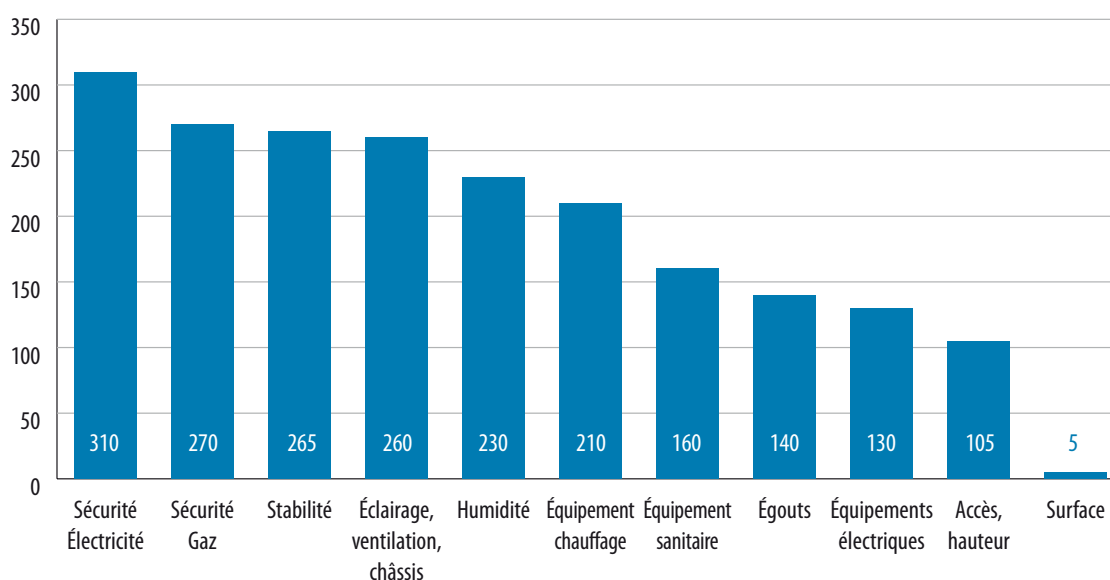
Au risque de lasser ceux qui nous déjà entendus ou lus, il faut rappeler que vu la logique binaire des normes – un

logement est conforme ou ne l'est pas –, un manquement aux normes peut revêtir un caractère plus ou moins grave, et n'est pas nécessairement synonyme de «mal-logement». À titre d'exemple, une prise électrique située à moins de 15 cm du niveau du plancher constitue un défaut au regard de la réglementation en vigueur, même si le risque pour les occupants est faible. *A contrario*, la présence d'un interrupteur à couteaux, sous tension, dépourvu de son capot de protection et à portée de préhension constitue un risque mortel.

Lors de ses visites, la DIRL se trouve confrontée à une grande variété de défauts, qu'il s'agisse de leur nature ou de leur gravité. Si certaines plaintes ne débouchent que sur des mises en demeure d'effectuer des travaux de minime importance, d'autres amènent à des constats catastrophiques, qui dépassent parfois l'imagination.

Cuisinière avec bonbonne à gaz sur une toiture plate, faute d'espace dans le «logement», convecteur alimenté en gaz via un tuyau d'arrosage, alimentation électrique réalisée en conducteurs souples de section insuffisante, caves gangrénées par l'humidité ascensionnelle et sans fenêtre à l'exception d'un petit soupirail, logements pseudo collectifs avec des chambres exigües et des équipements communs déficients et insatisfaisant, logements sous combles avec des hauteurs sous plafond inacceptables ... Voilà des réalités auxquelles la DIRL est confrontée. Dans les cas les plus graves, nous pensons que le terme de logement, s'agissant d'espaces indignes, ne peut être utilisé qu'au prix d'un grossier dévoiement de la langue française.

**Figure 5-1 : Nombre et type de défauts constatés par la DIRL au regard des exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement, données 2017**



Source : Rapport d'activités DIRL 2017.

### 5.1.3. LE NOYAU DUR DES LOGEMENTS LES PLUS DÉGRADÉS : LES INTERDICTIONS IMMÉDIATES À LA LOCATION

Le nombre des interdictions immédiates à la location est un marqueur du noyau dur des logements les plus dégradés. Pour rappel, une telle décision ne peut être prise que si les infractions constatées quant au non-respect des exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement s'avèrent susceptibles de mettre en péril la sécurité ou la santé des occupants.

Force est de constater qu'au fur et à mesure des années, le nombre de ce type de décision reste malheureusement relativement constant, avec une moyenne de 96 interdictions immédiates sur les cinq dernières années. Cela témoigne de la persistance d'un noyau dur de logements gravement insatisfaisants et fort éloignés de la notion de logement décent proclamée par l'article 23 de la Constitution.

### 5.1.4. LA PART ÉMERGÉE DE L'ICEBERG

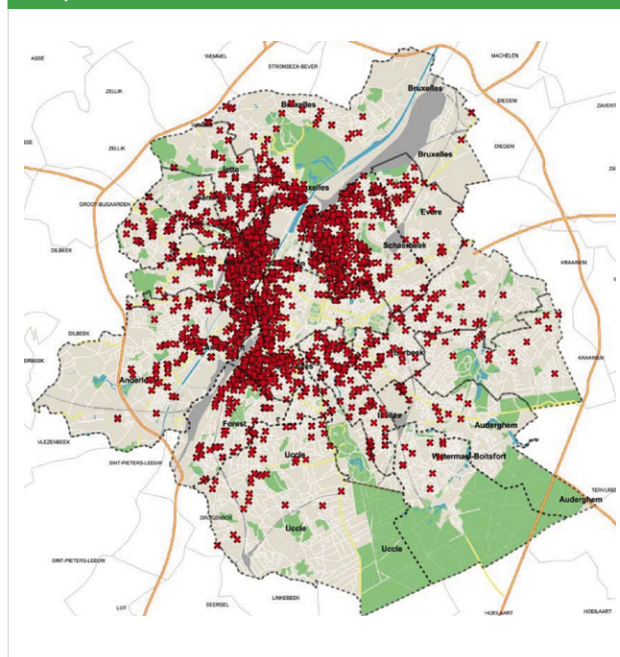
La DIRL n'intervenant essentiellement que sur la base de plaintes de locataires, nous pouvons raisonnablement supposer qu'une partie des situations les plus graves ne sont pas portées à sa connaissance, faute pour les locataires, notamment sans titre de séjour, de porter plainte.

Les pires conditions de logement que nous avons rencontrées ont été souvent constatées lors d'opérations menées à l'initiative du Parquet, dans le cadre desquelles la DIRL n'intervient qu'à titre d'expert. Lors de ces opérations, nous nous sommes trouvés face à des pratiques de «marchands de sommeil», au sens des articles 433 *decies à quinquiesdecies* du Code pénal.

### 5.1.5. LOCALISATION DES INTERDICTIONS À LA LOCATION (DONNÉES 2015)

La localisation des interdictions à la location n'étonnera aucun connaisseur de la réalité socio-économique bruxelloise. La concentration dans la zone du canal, le pentagone et une partie des communes de première couronne, recoupe tous les indicateurs disponibles sur les quartiers et les populations fragilisés.

Carte 5-1 : Localisation des interdictions à la location (données 2015)



### 5.1.6. UN PARC DÉGRADÉ MAIS QUI TROUVE PRENEUR

S'il y a malheureusement une offre sur le marché de logements de piètre ou très piètre qualité, on ne peut pas raisonnablement considérer, n'en déplaise aux tenants de la régulation par la liberté du marché, que celle-ci corresponde à une demande. Aucun candidat locataire ne souhaite naturellement louer un logement de mauvaise qualité. Ce n'est que contraints et forcés que de nombreux Bruxellois se tournent vers le pire segment du marché.

Un premier facteur d'explication réside sans doute dans l'inadéquation entre le montant des loyers demandés et les revenus des Bruxellois. L'observatoire des loyers reprend les montants, pour un appartement une chambre, de 624 euros pour le loyer moyen et de 600 euros pour le loyer médian, contre 761 et 750 euros pour un appartement de deux chambres<sup>57</sup>. Dans la même étude, l'auteure met en évidence l'accès restreint, voire inexistant, au parc locatif privé des Bruxellois aux plus faibles revenus. En prenant comme critère un montant du loyer inférieur à 30 % dans le budget du ménage, le deuxième quartile des revenus n'a accès à rien, le cinquième quartile a seulement 8 % de l'offre et il faut monter au huitième quartile pour dépasser les 50 %<sup>58</sup>. Dans les faits, la part effective du loyer dans le budget oscille entre 28 % pour un couple à deux revenus et

<sup>57</sup> De Keersmaecker, *op. cit.*, p. 20

<sup>58</sup> De Keersmaecker, *op. cit.*, p. 62.

sans enfant à 57 % pour une personne isolée ne disposant que d'un revenu de remplacement<sup>59</sup>.

Cette analyse confirme celle menée par le Centre interfédéral pour l'égalité des chances (aujourd'hui UNIA) dans son baromètre de la diversité dans le logement<sup>60</sup>. Ce baromètre mentionne notamment que le montant du loyer représente un peu plus de 50 % des revenus disponibles pour le premier quartile des revenus, et un peu moins de 40 % pour le deuxième quartile<sup>61</sup>. Et le Centre de souligner que les personnes dont le revenu n'est pas suffisamment élevé pour répondre à leur besoin de logement sur le marché privé se replient sur les segments du marché immobilier de qualité inférieure<sup>62</sup>.

Quel que soit l'angle d'approche cette inadéquation entre revenu et loyer est un des éléments qui explique la prise en location de logements certes dégradés ou fort dégradés, mais un loyer supportable. Nous laissons au lecteur le soin de choisir : les loyers sont-ils trop élevés ou les revenus de nombreux Bruxellois trop faibles ?

Le manque de logements sociaux en région bruxelloise est vraisemblablement aussi l'un des facteurs qui contribue à ce que des personnes ne disposant que de faibles revenus se tournent vers des logements dégradés du secteur privé, aux loyers souvent – mais pas toujours – significativement inférieurs au prix du marché<sup>63</sup>.

D'après le rapport annuel de la Société du Logement de la Région Bruxelloise (SLRB), au 1er janvier 2017, 37.903 ménages<sup>64</sup> étaient candidats à l'attribution d'un logement social. Il faut mettre ce chiffre en parallèle avec la taille du parc locatif bruxellois, qui comportait au 31 décembre 2016, 39.763 logements, dont 36.177 logements loués et 2.415 logements en cours ou en attente de rénovation<sup>65</sup>. On peut également mentionner qu'en 2016, seuls 1.913 logements ont été donnés en location, hors processus spécifiques, à des candidats inscrits dans le registre d'attribution<sup>66</sup>. À ce rythme, et s'il n'y avait plus aucune nouvelle inscription, il faudrait près de vingt ans pour résorber la liste d'attente.

L'ensemble de ces chiffres explique la longue, voire la très longue attente, à laquelle sont confrontés les candidats locataires. Faute d'autre choix, ils restent souvent dans un logement privé dégradé, surpeuplé mais relativement peu onéreux et prennent ce qu'ils trouvent, pour autant qu'on les accepte et que le loyer soit supportable.

59 De Keersmaecker, *op. cit.*, p. 63

60 Centre interfédéral pour l'égalité des chances, Baromètre de la diversité. Logement, Bruxelles, 2014.

61 Centre interfédéral pour l'égalité des chances, *op. cit.*, p. 149.

62 Centre interfédéral pour l'égalité des chances, *op. cit.*, p. 147-148.

63 Mais très largement supérieurs aux loyers du logement social.

64 Un ménage peut n'être composé que d'une seule personne.

65 SLRB, statistiques 2016.

66 SLRB, annexe au rapport annuel 2016.

Les pratiques discriminatoires pour l'accès à un logement locatif dans le parc privé, pratiques notamment mise en évidence par le Centre interfédéral pour l'égalité des chances dans son baromètre de la diversité, peuvent également constituer un facteur explicatif de la prise en location de logements dégradés. Le Centre met en évidence des discriminations fondées sur l'origine (et non le montant) des revenus, l'âge, la situation familiale et l'origine supposée des candidats locataires. Au risque de la caricature, une mère célibataire ne disposant que d'un revenu de remplacement et dont le nom de famille a une consonance étrangère a de fortes chances d'être victime de discrimination et d'être la proie idéale des bailleurs les moins scrupuleux, faute de choix. De manière empirique, les dossiers traités par la cellule sociale<sup>67</sup> de la DIRL semblent confirmer cette hypothèse.

Pour le Centre interfédéral pour l'égalité des chances, *«les nombreux logements de mauvaise qualité loués dans le secteur privé sont [...] la conséquence du manque de politique cohérente en matière de qualité de l'habitation. À aucun moment, les autorités n'ont mis en place une politique de qualité structurelle avec des objectifs concrets»*<sup>68</sup>.

### 5.1.7. QUE FAIRE ?

Depuis l'entrée en vigueur du Code bruxellois du Logement, la Région s'est dotée, notamment via la création de l'Inspection régionale du Logement, d'une série d'instruments pour, selon le point de vue, améliorer la qualité du parc locatif bruxellois ou lutter contre des situations de «mal-logement».

Confrontée à des logements qui ne respectent pas les exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement définies sur la base de l'article 4 du Code<sup>69</sup>, la DIRL peut et doit prendre plusieurs mesures et sanctions.

S'il n'y a pas péril en la demeure, un constat de non-conformité est suivi d'une mise en demeure d'effectuer les travaux permettant de résoudre tous les manquements aux normes dans un délai maximal de douze mois. À l'issue

67 Cette cellule de six personnes accompagne les locataires concernés par une interdiction à la location prononcée par la DIRL. Elle est notamment chargée de la délivrance de cinq titres de priorité supplémentaires pour l'obtention d'un logement social, de l'octroi d'une intervention dans les frais de déménagement et dans le loyer, mais aussi et surtout, de l'accompagnement social individuel des personnes concernés dans la recherche d'un logement décent et conforme à leurs besoins et à leurs moyens, ce qui s'apparente dans de trop nombreux cas à un long parcours du combattant.

68 Centre interfédéral pour l'égalité des chances, *op. cit.*, p. 152.

69 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, modifié par l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mars 2006 et Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 avril 2004 déterminant les exigences complémentaires de prévention contre les incendies dans les logements mis en location.

de ce délai qui peut être prolongé, une deuxième visite de contrôle est organisée de manière systématique afin de vérifier la réalisation des travaux. Si ceux-ci ont été correctement et complètement exécutés, le logement est déclaré conforme. Dans le cas contraire, il est frappé d'une interdiction à la location, qui, depuis la régionalisation de la loi sur les baux à loyer, peut avoir des conséquences directes sur la relation contractuelle entre bailleur et preneur, moyennant naturellement l'intervention du Juge de Paix.

Comme mentionné plus haut, lorsque les défauts constatés s'avèrent mettre en péril, à court terme, la sécurité et la santé des locataires, la DIRL peut prononcer une interdiction immédiate à la location qui emporte des conséquences en droit civil mais laisse pendante la situation des locataires et leur problématique de relogement.

Afin de lutter contre les logements les plus dégradés, la DIRL peut également infliger des amendes administratives, variant de 2.000 à 25.000 euros, le montant étant doublé en cas de récidive. Ces amendes ne peuvent être confirmées qu'après audition du bailleur concerné, audition qui constitue un moment privilégié pour le mettre face à ses responsabilités. Il s'agit là d'une procédure spécifique à la région bruxelloise.

### 5.1.8. CONCLUSIONS

La DIRL a certes engrangé des résultats positifs en ce qui concerne l'amélioration du parc locatif bruxellois. De juillet 2004 à décembre 2017, plus de 2.900 logements ont été, après enquête, déclarés conformes aux exigences minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement définies sur la base de l'article 4 du Code bruxellois du Logement.

Il n'empêche. Confrontée depuis le début de son existence au «mal-logement» en région bruxelloise, la direction de l'Inspection régionale du logement n'a constaté en 14 ans d'activité que peu d'évolution. En moyenne annuelle et sur les cinq dernières années, le nombre de plaintes oscille autour de 500 dossiers par an, les interdictions à la location s'élevant à près de 200 décisions annuelles. La typologie des défauts et la prévalence de ceux-ci restent stables, de même que la localisation des logements les plus dégradés dans les quartiers fragilisés.

Il y a donc bien au sein de la Région de Bruxelles-Capitale, particulièrement dans les quartiers les moins favorisés, un «noyau dur» de logements insatisfaisants ou gravement insatisfaisants dans lesquels se retrouve, faute d'autre choix, une population précarisée.

## 5.2. RÉGIONALISATION DU BAIL : EFFETS JURIDIQUES DES INTERDICTIONS DE MISE EN LOCATION PRONONCÉES PAR LA DIRECTION DE L'INSPECTION RÉGIONALE DU LOGEMENT

Les expulsions domiciliaires ressortant de la compétence du pouvoir judiciaire, la présente contribution s'attache à mettre en lumière l'impact potentiellement négatif de la régionalisation du bail à l'égard du locataire en cas d'interdiction à la location prononcée par le service d'inspection régional

### 5.2.1. AVANT LA RÉGIONALISATION DU BAIL

Le Code du logement ne prévoyait aucune conséquence juridique directe et immédiate de l'interdiction de mise en location sur la validité du bail en cours liant le bailleur et le locataire. Ainsi, lorsqu'un juge était saisi d'un litige relatif à un logement frappé d'interdiction, il ne prononçait pas d'office sa nullité. En effet, ces décisions administratives ne s'imposent pas au juge civil dans son appréciation du respect des exigences élémentaires de sécurité, salubrité et d'équipement, et il est libre de leur conférer ou non une certaine valeur probatoire ou obligatoire. En d'autres termes, en vertu du principe de la séparation des pouvoirs, le juge n'est pas lié par ces constats administratifs de manquements ayant conduit au prononcé d'une interdiction puisqu'il statue dans le cadre de relations civiles nouées par le contrat. Dans la pratique, les constats d'insalubrité sont d'ailleurs diversement accueillis par les juges de paix<sup>70</sup>.

De même, les conséquences du non-respect des normes minimales élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement ont longtemps été controversées, la doctrine et la jurisprudence considérant le plus souvent que leur méconnaissance devait donner lieu à une nullité absolue du bail<sup>71</sup>, ce qui n'est pas à l'avantage du preneur qui n'a dans ce cas pas d'autre choix que de quitter les lieux même s'il souhaite y rester, en présence d'un défaut mineur par exemple.

Sous l'empire de l'ancien Code du Logement, le juge apprécie donc librement la validité du bail nonobstant la présence d'une décision d'interdiction de mise en location et organise le cas échéant les mesures provisoires idoines telles le maintien du locataire dans les lieux le temps d'une

70 N. BERNARD, «Constats d'insalubrité dressés par les administrations régionales et séparation des pouvoirs», *Revue pratique de droit immobilier* 3/2016, pp 201 et suivantes.

71 J. VAN MEERBEECK, «Le juge et l'ordre public : libres propos quant à l'impact des normes régionales sur le bail à l'aune de la théorie des nullités», in *Le bail et le contrat de vente face aux réglementations régionales (urbanisme, salubrité, PEB)* in N. Bernard (dir.) Bruxelles, Larcier, 2015, p. 169 ; N. BERNARD «Conséquences civiles et administratives du défaut du permis de location», *Amén.* 2005, pp. 97 et s. ; J.P. Tourmai, 4 septembre 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 513 ; J.P. Namur, 4 septembre 2009, *J.L.M.B.*, 2010, pp. 1870-1873.

solution de relogement. À cet égard, le locataire bénéficie s'il le souhaite de l'accompagnement de la cellule sociale de la DIRL.

### 5.2.2. RÉGIONALISATION DU BAIL ET CONSÉQUENCES D'UNE INTERDICTION DE MISE EN LOCATION DEVANT LE JUGE DE PAIX

Avec l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 27 juillet 2017 le 1er janvier 2018, et pour les baux auxquels elle s'applique<sup>72</sup>, le Code du Logement prévoit désormais des conséquences juridiques précises à l'interdiction de mise en location<sup>73</sup>.

Dans le principe, le législateur affirme la nature impérative des normes d'habitabilité, destinées essentiellement à protéger le preneur, mettant fin au flou jurisprudentiel et doctrinal cité plus haut. Le manquement aux normes d'habitabilité n'est ainsi pas frappé de nullité absolue. Par contre, le législateur s'est montré plus sévère lorsque le logement est frappé d'une interdiction de mise en location, dépendant du moment où celle-ci est intervenue.

En vertu de l'article 219, § 4 de l'ordonnance, si le bail se rapportant au logement frappé par l'interdiction de mise en location a été conclu antérieurement à celle-ci, il est caduc de plein droit tandis que si le bail est conclu après le prononcé de l'interdiction, il est nul de plein droit<sup>74</sup>.

Suite à cette réforme, le juge saisi d'une situation dans laquelle le logement du preneur a été interdit à la location par la DIRL et dont le bail, en cours est bien concerné par la réforme, n'a pas le choix. Il doit soulever d'office la caducité ou la nullité du bail. Le juge devra également en régler les conséquences en fonction des prétentions formulées par les parties en cours de procédure.

Le bailleur qui voudrait expulser le preneur lorsqu'une interdiction de mise en location portant sur le logement loué existe se trouve ainsi dans une position plus favorable.

Concrètement, il peut espérer une procédure plus rapide vu la sanction automatique attachée par la loi à une interdiction de mise en location et en conséquence l'entreprendre plus systématiquement.

Le preneur n'est pas sans moyen pour, malgré tout, tenter de se maintenir dans les lieux le temps de retrouver un logement.

Il peut notamment demander au juge saisi à bénéficier d'un délai de grâce et ainsi se maintenir un temps supplémentaire dans le logement alors qu'il n'en est plus locataire (par exemple vu son grand âge, ses faibles revenus, les conditions hivernales, son occupation des lieux depuis des décennies, ...) <sup>75</sup>.

Cette question est particulièrement importante pour la cellule sociale de la DIRL qui met actuellement entre 6 à 18 mois pour reloger les locataires dont le logement a été interdit à la location.

À l'inverse, sans mesures aménagées par le juge et à défaut d'un accord avec le bailleur pour se maintenir dans les lieux, le preneur qui y demeure malgré tout se met en situation de squat et s'expose à une amende ou une peine pouvant aller jusqu'à un mois de prison. Cette peine peut aller jusqu'à un an d'emprisonnement si l'ancien locataire ne donne pas suite à l'ordonnance d'évacuation émanant du Procureur du Roi ou à l'expulsion décidée par le juge de paix<sup>76</sup>. La cellule sociale de la Dirl sera particulièrement attentive à en informer les personnes qu'elle accompagne.

### 5.2.3. CONCLUSIONS

En théorie, le risque existe avec la réforme du bail de voir des procédures intentées plus systématiquement devant le juge de paix et des ordonnances d'expulsion prises plus rapidement, soit dans des délais qui éventuellement ne permettent pas à la cellule sociale de la Dirl d'assurer le relogement des anciens locataires. En pratique toutefois, il est trop tôt pour évaluer l'impact de la régionalisation du bail et plus précisément son article 219, §4 dans la jurisprudence, étant donné que sont seuls concernés les baux conclus ou renouvelés après le 1er janvier 2018.

72 Ordonnance du 27 juillet 2017, dispositions transitoires contenues à l'art. 17, § 3.

73 Nouvel art. 219, § 4, al 1 et 2, applicable uniquement aux baux conclus ou renouvelés après le 1er janvier 2018

74 Rappelons que la caducité opère ex nunc, soit pour l'avenir, tandis que la nullité opère ex tunc soit avec effet rétroactif.

75 Le droit constitutionnel à un logement décent constitue un arrière-plan indis-sociable du droit de bail.

76 Article 442/1 du Code pénal introduit par l'article 3 de la loi du 18 octobre 2017 relative à la pénétration, à l'occupation ou au séjour illégitimes dans le bien d'autrui.

## 6. LES DIFFICULTÉS DE LA LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ – REGARD D'UN ACTEUR DE TERRAIN

### ASBL CONVIVENCE/ SAMENLEVEN VZW

#### AUTEUR

**Sandrine COUTURIER** (directrice),  
**Ivan KNIPPING** (conseiller technique) &  
**Séverine RUBATTO** (travailleuse sociale)  
asbl Convivence/ Samenleven vzw

Rue des Six Jetons, 56-58  
1000 Bruxelles

[www.convivence-samenleven.be](http://www.convivence-samenleven.be)

Convivence est une association d'aide au logement qui s'attache à maintenir les habitants, qu'ils soient propriétaires ou locataires, dans leur quartier et à améliorer l'état des logements à Bruxelles. Nos activités principales sont l'accompagnement social, administratif, juridique et technique des locataires et des propriétaires, l'éducation au logement, le conseil à la rénovation et la mise en œuvre d'activités destinées à assurer l'information et la participation des habitants à des projets collectifs. Nous luttons pour l'accès à un logement décent et abordable pour tous les Bruxellois. Dans cette optique, la lutte contre l'insalubrité des logements et les mauvais bailleurs est une mission prioritaire.

Nous traiterons ici de l'insalubrité en Région bruxelloise, et plus spécifiquement sur la Ville de Bruxelles où s'étend le périmètre d'action de notre association.

### 6.1. LES DISPOSITIONS LÉGALES

Il n'existe pas de définition universelle de l'insalubrité. Excepté la notion évidente de danger qui menace la santé et la sécurité des occupants (gaz = danger d'explosion, électricité = risque d'incendie), le caractère décent ou salubre d'un logement dépend du contexte et des parcours personnels des habitants.

Cependant, le législateur a établi des normes encadrent la mise en location des logements :

- 1. Le Code bruxellois du logement** qui fixe les normes régionales et dont l'objet est la définition et l'amélioration des conditions de logement.
- 2. La Nouvelle Loi Communale** qui charge le bourgmestre de l'exécution des lois, décrets, et ordonnances de tous niveaux de pouvoir et qui lui confère la mission de lutter contre les situations qui menacent la sécurité ou la santé des habitants de sa commune.

#### 6.1.1. LE CODE BRUXELLOIS DU LOGEMENT

Le Code fixe les exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement que doivent rencontrer les logements pour être mis en location. Déterminer si un logement est conforme ou non aux prescriptions du Code constitue un moyen d'objectiver la notion d'insalubrité.

Le niveau d'exigence du Code bruxellois du logement n'est pas particulièrement élevé. On parle de critères tels que la présence d'eau potable, de fenêtres, d'un pré-équipement permettant d'installer un moyen de chauffage, ... Les exigences pour mettre un bien en location se limitent donc au strict minimum pour assurer un logement décent.

Pour Convivence, le Code bruxellois du logement est un texte de référence qui permet d'avoir un cadre juridique pour les visites techniques effectuées par son conseiller lorsqu'il y a suspicion d'insalubrité. Il donne de la légitimité aux rapports de visite sur base desquels le conseiller entre en contact avec le propriétaire-bailleur pour l'amener à réaliser les travaux qui lui incombent. C'est l'outil principal sur lequel Convivence s'appuie pour mener ses missions avec en dernier recours la plainte à la Direction de l'Inspection Régionale du Logement.

#### 6.1.2. LA PLAINTÉ À LA DIRECTION DE L'INSPECTION RÉGIONALE DU LOGEMENT (DIRL)

Le Code prévoit que le locataire peut porter plainte à la DIRL si son logement ne répond pas aux conditions minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement élémentaire. Les inspecteurs de la DIRL effectuent alors une visite du logement. Ils dressent une liste objective des manquements, les valorisent et infligent une amende au bailleur. Selon les cas, la DIRL peut :

- mettre le propriétaire en demeure de réaliser les travaux de conformité. Il dispose alors, pour remettre son bien aux normes, d'un délai de 12 mois au terme duquel la DIRL effectue une visite de contrôle. Si les travaux n'ont pas été réalisés, le logement ne peut plus être mis en location ;
- interdire immédiatement la mise en location du logement, selon la gravité des manquements. L'interdiction n'est pas assortie d'un délai, mais si le propriétaire souhaite relouer son bien, il devra obtenir une attestation de contrôle de conformité.

En cas de fermeture, le locataire est accompagné par la cellule sociale de la DIRL dans la recherche d'un nouveau logement, il bénéficie de points de priorité pour les logements sociaux et peut disposer d'une intervention dans les frais de déménagement ou d'installation ainsi que d'une intervention dans le montant du nouveau loyer.

### 6.1.3. LA NOUVELLE LOI COMMUNALE (NLC) OU LE RÔLE DE LA COMMUNE DANS L'EXÉCUTION DE LA PLAINTÉ DIRL

Le Code prévoit par ailleurs que toutes les décisions de la DIRL en terme de fermeture d'un logement ou de mise en demeure de réaliser des travaux sont systématiquement transmises au bourgmestre de la commune où se trouve le logement concerné. Le Bourgmestre est ainsi tenu d'exécuter l'interdiction de mise en location et de veiller à empêcher toute nouvelle occupation du bien visé, notamment par l'application de scellés. Il applique la décision par le biais d'un arrêté et, sur base d'une obligation de moyens, doit adresser une proposition de relogement au ménage au plus tard au moment de l'expulsion.

Le Code bruxellois du logement, le dépôt de plainte à la DIRL et l'implication de la commune dans l'application des décisions régionales constituent un dispositif cohérent et adapté à la problématique du logement :

- le dépôt de plainte est une procédure relativement simple et gratuite ;
- le rapport de visite de la DIRL dresse un constat objectif de l'état du logement et indique les travaux (minimum) à réaliser ;
- la sanction financière régionale a un impact sur les propriétaires-bailleurs car elle touche à leur portefeuille ;
- c'est un incitant à la rénovation du bâti en Région bruxelloise ;
- l'application des décisions par la prise d'un arrêté du bourgmestre et la pose de scellés doivent empêcher tout relogement dans un bien frappé d'une interdiction de mise en location ;
- l'obligation de moyen de relogement incombant au bourgmestre et le soutien social et financier de la DIRL constituent une reconnaissance de l'abus dont les locataires ont été victimes.

Cependant au regard de notre expérience de terrain, la mise en œuvre de ce dispositif rencontre différents obstacles qui finissent par rendre les outils inopérants, en particulier pour le public précarisé et fragilisé que nous accompagnons et qui est concerné au premier rang par la problématique de l'insalubrité.

## 6.2. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES SUR LE TERRAIN

La pression qui existe actuellement sur le logement en Région bruxelloise constitue l'obstacle majeur. Le manque de logements décents et accessibles financièrement tant dans le parc privé que public, avec pour corollaire l'impossibilité de reloger les locataires victimes d'insalubrité, engendre une série d'effets pervers qui viennent enrayer la procédure. Or, le problème de relogement ne touche pas seulement les associations qui accompagnent les ménages dans leur recherche ; les autorités publiques en souffrent également, notamment en raison du manque de logements sociaux.

### 6.2.1. LA CRAINTE DU LOCATAIRE PRÉCARISÉ À PORTER PLAINTÉ À LA DIRL

#### *6.2.1.1. Représailles et risque d'expulsion dans le cadre d'un dépôt de plainte*

Le public que nous accompagnons prend un risque lorsqu'il décide d'entamer des démarches pour faire valoir son droit à un logement décent. Lorsqu'il avertit son propriétaire des manquements dans son logement, il n'est pas rare qu'il subisse des représailles (intimidations verbale et physique, limitation du chauffage, bruit, etc.) et qu'il se voie signifier un renon. Lorsqu'il dépose plainte à la DIRL, le propriétaire n'hésite pas à tenter une action en justice avec demande d'expulsion que pour diverses raisons (absence de preuves écrites au bénéfice du locataire, notamment), il obtient régulièrement.

Pour les travailleurs sociaux, il devient de plus en plus difficile de convaincre les ménages de faire valoir leurs droits. Dans la majorité des cas, ils se présentent à notre permanence pour que nous les aidions à trouver un nouveau logement mais refusent que nous prenions contact avec leur propriétaire pour l'inviter à réaliser les travaux qui lui incombent. Et s'ils acceptent, en cas de non vouloir de celui-ci, ils refusent d'intenter une action. Ils préfèrent rester dans leur logement insalubre que de prendre le risque de le perdre.

En 2017, sur les 74 visites «d'insalubrité» effectuées par notre asbl, 90 % des logements nécessitaient une intervention. Or seulement 50 % des ménages ont accepté qu'on prenne contact avec leurs propriétaires. Et à peine 2 ménages ont accepté de déposer plainte.

Cette situation explique probablement l'existence de ce qui s'apparente à un réseau de mauvais logements dont la persistance est entretenue par le fait que les occupants n'ont pas d'autres choix que d'accepter ces conditions déplorables, sans oser les dénoncer.

### 6.2.1.2. Limitation de l'aide sociale au premier plaignant

Lorsqu'une plainte est déposée pour un logement déjà frappé d'une interdiction de mise en location et sans attestation de conformité, le locataire plaignant n'aura droit à aucune des aides prévues (priorité pour le logement social, allocation de déménagement et de loyer). L'administration considère que l'aide donnée en cas de fermeture ne peut l'être que lors de la 1<sup>ère</sup> plainte, et non en cas de remise en location frauduleuse.

Le refus d'accorder une aide dans ce cadre peut se concevoir : le risque est réel que se mette en place un système de fraude «au logement insalubre» pour obtenir l'ouverture de droits nouveaux.

Lorsque nous constatons que le locataire occupe un logement interdit à la location, nous hésitons à l'encourager à porter plainte vu qu'il prend tous les risques (représailles, expulsion) sans en tirer aucun bénéfice. Nous préférons l'accompagner dans la recherche d'un nouveau logement et demander l'allocation de relogement régionale (qu'il peut obtenir par ailleurs s'il occupe le logement depuis plus d'un an). Nos usagers sont dans de telles situations de détresse, que nous ne pouvons leur demander d'agir au nom de l'intérêt collectif. Nous visons en priorité l'amélioration de leurs conditions de vie.

La difficulté résulte dans le fait que lorsqu'un logement est interdit à la location il n'est plus suivi : il ne fait pas l'objet de visite d'initiative de la part de la DIRL et le bourgmestre semble éprouver des difficultés à mettre en place un contrôle empêchant toute nouvelle occupation, comme le Code le prévoit.

Dès lors, nous constatons que des propriétaires peu scrupuleux n'hésitent pas, même s'ils encourent un doublement de leurs amendes, à relouer leur bien sachant qu'ils trouveront toujours preneur et que le risque est limité.

### 6.2.1.3. L'impact d'une interdiction de mise en location sur le bail

Avant la régionalisation du bail, une interdiction de mise en location n'avait légalement aucune conséquence sur le bail. Le locataire d'un logement frappé d'interdiction avait encore l'obligation de payer son loyer, de remettre un renon à son propriétaire et d'en respecter le délai pour pouvoir le quitter. Cela l'obligeait de facto à continuer à occuper son logement mais lui laissait également un délai pour se retourner.

Depuis janvier 2018, la nouvelle loi fixe l'impact de la décision de la DIRL : en cas d'interdiction de mise en location, le juge doit considérer le bail comme nul si le logement loué a été frappé d'une interdiction avant la signature du bail, ou comme caduc si la décision intervient pendant la durée du bail (à la date du rapport de la DIRL). Dans les deux cas, cela aura comme conséquence que le locataire devra quitter immédiatement les lieux sans disposer d'un délai pour

se reloger. En cas de nullité, le locataire pourra théoriquement réclamer l'entièreté des loyers perçus indûment, voire demander une indemnité pour le dommage subi puisque le logement ne pouvait pas être mis en location. En cas de caducité, il appartiendra vraisemblablement au locataire d'apporter la preuve de l'état d'insalubrité du logement au moment de sa prise en location s'il veut prétendre à une indemnité. Il nous semble que dans ce cas de figure, il sera difficile d'obtenir réparation.

Dans tous les cas, cela nécessitera le passage devant la Justice de Paix et à quelques mois de la mise en application de la loi, il est impossible de savoir comment le juge se positionnera. Il faudra attendre la jurisprudence pour savoir dans quelle mesure cette modification se révélera un moyen de lutte contre l'insalubrité au bénéfice du locataire.

## 6.2.2. UN RISQUE D'IMPUNITÉ DU PROPRIÉTAIRE POUR LES LOGEMENTS INTERDITS À LA LOCATION

L'interdiction de mise en location de la DIRL est assortie d'amendes administratives. Les amendes sont automatiquement doublées si le logement est remis en location sans l'attestation de contrôle de la DIRL et/ou si le bailleur d'un logement faisant l'objet d'une amende en a déjà reçu une pour un autre logement au cours des 5 dernières années. *A priori* le système est dissuasif.

Pourtant, dans notre pratique de terrain, nous constatons que les récidives et remises en location de logements fermés existent. Vu la pénurie de logements, les bailleurs éprouvent peu de difficultés à louer leur bien quel qu'en soit l'état. Les ménages que nous accompagnons n'ont, bien souvent, pas d'autres choix que d'accepter les logements qui sont plus ou moins abordables et où l'on veut bien d'eux. Par ailleurs, le fait que dénoncer un logement déjà frappé d'interdiction exclut toute aide sociale de la DIRL est un frein au dépôt de plainte.

Il nous semble évident que certains bailleurs ont connaissance du système et jouissent dès lors d'un sentiment d'impunité. Nous retrouvons aujourd'hui parmi les bailleurs de logements problématiques visités, les noms des mêmes mauvais bailleurs qu'il y a 10 ans. Ceux-ci ont déjà été sanctionnés dans le cadre de plaintes pour certains de leurs logements, mais ils ont pu continuer, apparemment sans réels embarras, à exploiter la précarité des gens.

## 6.2.3. LE SUIVI DES PLAINTES DIRL AU NIVEAU COMMUNAL

Comme précisé plus haut, lorsque le bourgmestre exécute l'interdiction de location, il doit adresser une proposition de relogement aux occupants. Dès lors, la commune a tendance à attendre que le ménage, aidé par le service social



de la DIRL (ou autre), ait trouvé une solution pour enfin prendre l'arrêté empêchant l'accès au logement incriminé.

Par ailleurs, durant ce délai d'attente, il semble que l'information se perde. Lorsque les occupants ont enfin été relogés, le bourgmestre ne semble pas systématiquement en être averti car nous avons pu constater que les arrêtés ne sont pas toujours pris.

Parallèlement, le service de la population ne dispose pas de la liste des logements interdits à la location, le fonctionnaire qui reçoit une demande de domiciliation ne peut donc pas avertir le locataire de la situation du bien, ni faire remonter au bourgmestre ou à la DIRL, l'information d'une domiciliation dans un logement frappé d'interdiction.

Là encore, l'absence de suivi contribue au sentiment d'impunité des propriétaires malveillants.

### 6.3. PISTES D'AMÉLIORATION DES DISPOSITIFS EXISTANTS OU LE DÉVELOPPEMENT ÉVENTUEL DE DISPOSITIFS COMPLÉMENTAIRES

Malgré ce qui précède, pour nous la DIRL reste un opérateur efficace et indispensable pour lutter contre l'insalubrité. Nous ne remettons pas en cause le dispositif qui est conçu de manière cohérente.

En revanche, au regard des cas que nous rencontrons, nous concluons que les dispositifs actuels font porter la charge de la lutte contre l'insalubrité sur les épaules de celui qui est le plus fragilisé. C'est celui qui est victime et le moins outillé pour se défendre qui doit prendre les risques dans un contexte de pénurie de logements. Les bailleurs sont doublement fautifs : pour ne pas avoir entretenu leur bien en bon père de famille et pour mettre un bien en location qui ne répond pas aux normes. Ils tirent un profit indu et font porter à la collectivité les frais de leurs agissements. Car tous les dispositifs de lutte contre l'insalubrité représentent un coût.

*Nous plaignons pour :*

#### **Un contrôle technique des logements mis en location**

La charge de l'insalubrité doit peser sur le propriétaire au moment où il décide de mettre son logement en location. Il doit prouver que celui-ci est conforme aux normes. Cela veut dire instaurer un contrôle technique des logements mis en location, comme on le fait pour les voitures. Le contrôle technique d'un logement, outre qu'il garantit à son propriétaire d'avoir fait le minimum pour assurer la durabilité de son bien (dans son intérêt), permet de garantir des conditions d'existence conformes à la dignité humaine pour ses futurs occupants. En outre, il constituera

une pièce supplémentaire dans la détermination des responsabilités en cas de litige.

#### **Une coordination efficace des dispositifs existants et différents acteurs**

Plusieurs communes (Molenbeek, Schaerbeek, Bruxelles-Ville, Namur) ont lancé des projets pilotes dont l'intérêt majeur consiste à coordonner l'action de plusieurs acteurs (institutionnels et associatifs régionaux et locaux) pour travailler à l'amélioration du bâti et lutter contre les mauvais bailleurs. Cela permet de mutualiser l'information et de développer des stratégies communes qui actionnent tantôt les outils coercitifs, tantôt les outils incitatifs. Les travaux du «Comité technique» de la Ville de Bruxelles, auquel nous participons, ont permis de faire ressortir une série de manquements et d'incohérences dans la coordination entre les services en place, les différentes administrations et niveaux de pouvoir.

Il faut continuer à explorer les dispositifs en place et à faire remonter tout ce qui peut en accroître l'efficacité. Il faut que ces plateformes soient soutenues et écoutées par les différents niveaux de pouvoir et que les décideurs s'accordent sur une volonté commune de mettre fin aux mauvaises pratiques. Le suivi des situations problématiques doit être réel et sans relâche.

#### **Une offre accrue de logements accessibles au public à faible revenu**

Comme nous l'avons montré, la question du relogement est au cœur de la problématique et constitue l'obstacle majeur pour permettre une action réelle sur l'état du bâti et les mauvais propriétaires. Dès lors, la lutte contre l'insalubrité doit disposer d'un outil de relogement : tous les opérateurs régionaux et communaux doivent contribuer en prévoyant la mise à disposition de logements. Certains opérateurs le font déjà. Toutefois, il nous semble que le principe d'un quota de logements dédiés aux cas de fermetures doit intégrer officiellement le dispositif. Cela nécessite un encadrement strict pour éviter les effets pervers (système de fraude au logement insalubre). À cet égard, le contrôle technique constitue à notre sens un des premiers outils.

Aujourd'hui, 43.000 ménages sont dans les conditions d'accès à un logement social. Il est évident que dans ce contexte, la persistance de mauvais bailleurs est garantie si les pouvoirs publics n'assurent pas l'augmentation conséquente du parc locatif social.

Le logement est un bien de première nécessité dont dépend la capacité des personnes à vivre dignement. Car vivre dans un logement insalubre a un impact sur la santé mais également sur la capacité des personnes à se prendre en charge et à trouver les ressources pour prendre part pleinement à la société.

## 7. LOGEMENT ET SANTÉ MENTALE : UN TRAVAIL DE PARTENARIAT ET D'INNOVATION AUTOUR DU MAINTIEN EN LOGEMENT ET DE LA PRÉVENTION DES EXPULSIONS

### SMES-B. SANTÉ MENTALE & EXCLUSION SOCIALE BELGIQUE

#### AUTEURS

**Mahé AJA**, coordinatrice de la Cellule d'appui médico-psychologique d'intersection entre la santé mentale et l'exclusion sociale

**Muriel ALLART**, coordinatrice du projet Housing First (SMES-B)

SMES-B Santé mentale & exclusion sociale Belgique

Rue du Rempart des Moines 78  
1000 Bruxelles

[www.smes.be](http://www.smes.be)

#### 7.1. LE TRAVAIL EN RÉSEAU COMME PREMIÈRE PIERRE DE NOUVEAUX DISPOSITIFS

La création du SMES-B, réseau de partenaires de terrain, se fonde sur une histoire au cours de laquelle des intervenants des champs de la santé mentale et de l'exclusion sociale ont cheminé ensemble et tenté de questionner autant leurs propres pratiques que les institutions qui les développent et les politiques d'aide aux personnes qui les sous-tendent.

Logement et santé mentale. Dans de nombreux endroits, des acteurs se rencontrent et se regroupent, parfois formellement, pour articuler ces deux dimensions : au niveau communal, à l'hôpital, dans les associations et fédérations, et également au SMES-B.

Le logement, ce déterminant de la santé, censé n'être qu'un parmi d'autres (l'éducation, l'environnement, l'alimentation ...), a pris ces dernières années une place fondamentale et est devenu le centre de toutes les attentions. Dans le secteur de la santé mentale, mais également ailleurs, dans celui de la précarité sociale, de l'aide aux usagers de drogues ou encore dans le domaine du handicap.

Rappelons donc à titre de préambule que l'accès au logement devrait être un fondamental, une base, une garantie (telle qu'inscrite dans notre constitution) et qu'il est du devoir des pouvoirs publics et non des associations de l'assurer pour tous, y compris pour les personnes rencontrant des problèmes de santé mentale.

Ceci étant posé, qu'en est-il du maintien en logement de ces personnes ? C'est ici que les professionnels de l'aide et du soin sont convoqués et c'est à ce titre que le SMES-B souhaite partager son expérience d'accompagnement en logement, et en réseau, de personnes rencontrant des problèmes de santé mentale.

De ce travail de réflexion a résulté la co-construction de dispositifs innovants dont la finalité est d'améliorer l'accès à l'aide et aux soins et, ce faisant, aux droits sociaux fondamentaux pour des personnes qui, par leurs difficultés sociales et de santé, en sont particulièrement exclues. Le logement s'est rapidement avéré un de ces droits centraux dont l'accès devenait pourtant de plus en plus difficile.

C'est au sein des interventions intersectorielles organisées par le SMES-B qu'est née l'idée d'une Cellule d'appui médico-psychologique. Créée en 2002, cette équipe mobile et pluridisciplinaire intervient en soutien aux intervenants de première ligne auprès d'un public cumulant grande précarité et souffrance psychique. Face à certaines impasses, à l'impossibilité de faire se rencontrer les personnes les plus précarisées et les services susceptibles de leur offrir un soutien, a surgi cette initiative : aller ensemble là où se posent, se vivent les impasses.

Concrètement, cette équipe intervient en soutien des professionnels autour de situations reconnues dans l'impasse ou qui suscitent l'inquiétude, via une rencontre avec le travailleur, une prise en charge psycho-médico-sociale temporaire de l'usager et/ou une co-intervention avec d'autres équipes mobiles. Des séances d'intervisions au sein des équipes ainsi que des formations aux problématiques de santé mentale et d'exclusion sociale sont également proposées.

Entre 2009 et 2016 (avec une interruption de deux ans), une collaboration inédite a été mise sur pied entre la Cellule d'appui et le Service d'Accompagnement Social des Locataires Sociaux (SASLS) afin, entre autres, de prévenir les expulsions et par conséquent, l'exclusion sociale des personnes déjà en situations de précarité et avec des problèmes de santé mentale. On y reviendra.

## 7.2. LE HOUSING FIRST : PERMETTRE L'ACCÈS AU LOGEMENT DES PUBLICS LES PLUS FRAGILES

C'est également le travail de réseau opéré par le SMES-B qui a fait émerger le constat que l'accès à un logement pérenne, à bas prix et sans conditions autres que celles liées au bail, était un vecteur essentiel. Doublé d'un accompagnement pluridisciplinaire sur mesure, mobile et potentiellement intensif, il permet aux personnes de retrouver leur dignité et de cheminer vers leur rétablissement.

C'est pourquoi, dès 2011, le SMES-B s'est tourné vers le modèle Housing First («*Pathways to Housing*», S. Tsemberis) et a commandité une recherche visant à identifier les besoins auxquels une implémentation bruxelloise pourrait répondre et les conditions de sa mise en œuvre («*Vers un programme de Housing First à Bruxelles*», L. Martin, 2011). Un groupe de réflexion intersectoriel s'est ensuite mis au travail pour en affiner les contours et chercher des premiers financements. Ces acteurs dépassaient les champs de la santé mentale et de l'exclusion sociale pour travailler de concert avec les champs de la toxicomanie et du logement.

Le projet Housing First s'est concrétisé en 2013. En cinq ans, quarante personnes sans-abri, cumulant des problématiques psychiatriques et d'assuétudes, ont été relogées et accompagnées par l'équipe Housing First du SMES-B. 94 % d'entre elles sont toujours dans leur logement.

Ces chiffres témoignent que l'accès et le maintien en logement sont possibles pour tous, même les plus fragiles. L'expérimentation Housing First Belgium a suivi le processus d'évolution de 155 locataires Housing First pendant deux ans et l'a comparé à des personnes fréquentant (ou ayant fréquenté) le système d'aide qui leur est habituellement dédié en Belgique. Les résultats montrent qu'en deux ans, seuls 48 % des 137 personnes sans-abri constituant le groupe contrôle sont parvenues à intégrer un logement. Après un an et deux ans, ce sont les locataires Housing First qui présentent le meilleur état de santé. On constate une stabilisation ou une amélioration de l'état de santé, surtout sur le plan de la santé mentale. (Coralie Buxant, 2017)

Ces données très encourageantes masquent néanmoins une réalité de terrain complexe nécessitant des prises de risque fréquentes de la part des travailleurs et une grande flexibilité institutionnelle.

«*Les équipes d'intervention Housing First travaillent sans filet auprès d'un public extrêmement fragilisé. Elles lui proposent des cadres d'accompagnement évolutifs, taillés pour les spécificités de la situation et de la personne. Les intervenants acceptent une part importante d'inconfort et de mise en danger.*» (Sorties de rue, S. Lo Sardo, 2017)

L'accompagnement de Tony (nom d'emprunt) illustre bien les spécificités de cette prise en charge nécessitant à la fois

créativité et ténacité, et un travail en partenariat basé sur l'ouverture et la complémentarité.

Tony (40 ans) est entré en logement en octobre 2013. Ses premières expériences de décompensation psychotique remontent à l'adolescence. Elles s'accompagnent de passages à l'acte violents et précèdent une consommation importante de substances, principalement héroïne et haschich. Au début de la vingtaine, Tony se fait expulser de plusieurs logements en raison de dégradations et plaintes du voisinage. S'ensuit un parcours de sans-abrisme chronique d'une quinzaine d'années, entrecoupé de mises en observation.

Dès la première rencontre, Tony est preneur du logement qu'on lui propose. L'entrée, un mois plus tard, se déroule plus ou moins bien. Il accepte la visite hebdomadaire des travailleurs et a l'air de trouver quelques repères. Pourtant, Tony est envahi par des délires de persécution, d'attaques et d'empoisonnement. Il a peur des ondes, on doit couper son téléphone portable quand on est avec lui. On ne peut pas s'habiller en noir non plus. Il n'a, en début d'accompagnement, aucune conscience morbide.

La situation, stable pendant les premiers mois, va fortement se dégrader. «*Il était persuadé d'être l'objet d'attaques. Il avait mis en place des rituels dans l'appartement pour se protéger. Il se déplaçait en rampant, il construisait des para-ondes avec du métal et des bouteilles en plastique. Il avait toujours sur lui sa nourriture et celle de son chien.*» (C., thérapeute au SMES-B in S. Lo Sardo, idem). Au bout de quelques mois, sa souffrance physique et mentale est alarmante. Il est en conflit avec les voisins qui menacent de s'en prendre à lui. Le travail d'accompagnement est devenu très compliqué. Il est menaçant et enferme l'équipe dans son logement. Son chien, incontrôlé, attaque les travailleurs.

Une sortie du logement est décidée. Tony accepte et retourne à la rue. Un lien est maintenu avec l'équipe Housing First mais aussi retrouvé avec les travailleurs de rue qui le connaissent depuis longtemps. Les mois passent, sans changement notable. À l'occasion d'une mise en observation, un lien se crée entre Tony et un psychiatre. Une nouvelle entrée en logement est évoquée. Tony est preneur. L'équipe négocie la fréquentation d'un centre de jour pour que Tony ne reste pas seul toute la journée avec ses voix. Sur base de la première expérience, l'équipe opte pour un logement sans vis-à-vis, en bon état. La médication est légèrement adaptée. On meuble le nouveau logement avec lui ; la télé est installée à sa demande. Un travail en réseau se met en place.

Et ça fonctionne. Cela fait maintenant trois ans que Tony vit dans son nouveau logement. Il a un contrat de bail classique et ne rencontre pas de problèmes avec ses voisins. Une aide familiale aide à entretenir le logement. Quand les persécutions se font trop fortes, Tony retourne trois semaines à l'hôpital où il se sent en sécurité. Il fonctionne par cycles entre son logement et l'hôpital. Depuis un an, il s'est ouvert à l'équipe d'accompagnement en notant sur un papier ses difficultés : «*cauchemars, idées noires, parano,*

fatigue, boulimie, crise épileptiforme, entendre des voix». Ces questions ont pu commencer à être travaillées dans un climat de confiance. Il sait que l'équipe respecte ses choix et sa temporalité et qu'elle restera présente dans le temps. Il évoque maintenant la possibilité de congédier ses voix pour un an.

Si les clés de cette situation sont intrinsèquement présentes dans le modèle Housing First (l'accès à un logement pérenne et sans condition, un accompagnement mobile centré sur les choix de la personne, sans limite dans le temps), il a fallu le déploiement d'une longue relation de confiance avec des travailleurs de rue, et la rencontre avec un psychiatre permettant l'élection d'un hôpital comme lieu de répit, pour que Tony parvienne à se maintenir dans son logement. Et il aura fallu pour ces travailleurs de rue et pour cet hôpital faire preuve de beaucoup de flexibilité, plier un peu leur cadre, prendre des risques et parier que le logement et le soin étaient possibles malgré tous les échecs précédents.

Il est donc possible et souhaitable de reloger durablement les personnes sans-abri présentant des problèmes de santé mentale, même les plus fragiles. Mais, pour mettre fin au sans-abrisme, le travail de prévention des nouvelles situations de perte de logement s'avère nécessaire.

### 7.3. RECRÉER UN RÉSEAU D'AIDE ET DE SOINS POUR PRÉVENIR LES EXPULSIONS

Comme dit précédemment, un projet spécifique de prévention des expulsions et de sensibilisation aux problématiques de santé mentale a été développé par la Cellule d'Appui et le SASLS, auprès des travailleurs sociaux des logements. Ceci a été la réponse institutionnelle à l'augmentation des demandes d'intervention de la Cellule d'Appui émanant principalement des services sociaux des SISF, AIS, communes et CPAS, ainsi que des associations d'accompagnement en logement, autant de structures qui se sentaient dépassées par certaines problématiques ou par un cumul de problématiques.

Ce projet a été développé sur base de la méthodologie de travail de la Cellule d'Appui (mobilité, flexibilité, travail en réseau et intervention intersectorielle) et de ses modalités d'intervention (appui aux travailleurs de première ligne, formation et intervention).

Cependant, la présence au sein de l'équipe de la Cellule d'Appui d'une assistante sociale détachée du SASLS a permis de soutenir au plus près les travailleurs des logements sociaux dans l'accompagnement et le suivi des situations complexes et, en conséquence, d'éviter la perte du logement.

Il s'agissait, le plus souvent, de situations de personnes fort isolées, ayant des problèmes de santé mentale, sans demande explicite ou en refus d'aide, et sans réseau d'aide ou de soin. Les difficultés psychiques et sociales de ces personnes pouvaient mener aux conflits de voisinage, au non-paiement du loyer, au cumul de déchets (syndrome de Diogène) et à l'expulsion du logement.

C'était le cas récemment de Monsieur M, locataire d'une AIS qui accumulait des caisses chez lui (en rendant son espace de vie non habitable) et qui ne payait plus son loyer. L'assistant social en charge de cette situation se trouvait dans une impasse dans l'accompagnement de ce monsieur qui avait déjà été expulsé de son précédent logement, dans une autre agence, pour les mêmes raisons, et qui avait vécu brièvement dans la rue. Cette fois-ci, l'assistant social avait repéré certaines bizarreries dans son comportement face auxquelles il ne savait pas comment réagir.

Une première rencontre entre deux travailleurs de la Cellule d'Appui et l'assistant social a été fixée afin d'avoir une vision globale de la situation (situation sociale, administrative, parcours de vie, etc.) et prendre connaissance de ce qui avait déjà été fait préalablement. Ce monsieur accumulait non seulement des caisses, mais aussi les dettes, et ce depuis quelques années. Avec une apparence de pouvoir se débrouiller tout seul dans la vie, Monsieur M était pris depuis quelques années dans une spirale de ce qui semblerait être une escroquerie moderne où Internet, l'amour et l'argent s'entremêlent.

À l'issue de cette première rencontre, un autre rendez-vous a été fixé pour rencontrer Monsieur M et l'assistant social. Lors de cet entretien, Monsieur M nous a fait part longuement des enjeux et des devoirs liés à l'amour auxquels il ne pouvait se soustraire. Sa situation de vie, déjà précaire, ne faisait qu'empirer. D'autres rencontres ont suivi entre l'assistant social, deux travailleurs de la Cellule d'Appui et Monsieur M. Face à l'impossibilité pour ce dernier de dire non aux demandes d'argent, et à l'accumulation conséquente de dettes, ainsi qu'au risque de perdre à nouveau son logement, et surtout, grâce à la relation de confiance créée avec son assistant social et ensuite avec les travailleurs de la Cellule d'Appui, Monsieur a accepté la mise en place d'un administrateur provisoire de biens. La requête a été déposée avec le soutien de son médecin et une autre assistante sociale, tous les deux faisant partie d'une maison médicale et du réseau de Monsieur M.

Bien que l'administrateur de biens désigné puisse régler dans l'avenir les dettes et réguler les dépenses qui mettaient **Monsieur M** en difficulté, permettant dès lors le maintien en logement, l'accompagnement de la Cellule d'Appui n'est cependant pas terminé. Le but n'est dans aucun cas d'amener **Monsieur M** à avoir un appartement propre et bien rangé tel que l'imaginaire populaire pourrait le concevoir. La finalité du suivi de la Cellule d'Appui est d'une part de réfléchir avec l'assistant social sur le niveau de dangerosité des comportements de **Monsieur M**, afin de prévenir les risques d'expulsion, ainsi que sur la nécessité d'interventions autres que l'accompagnement attentif qu'il fait déjà.

#### 7.4. DÉCLOISONNER LES SECTEURS, MAIS AUSSI LES POLITIQUES : UNE ABSOLUE NÉCESSITÉ

Sur base de l'expertise de l'ensemble des équipes du SMES-B (Réseau, Cellule d'appui, Housing First), le SMES-B a déposé une demande de subvention pour une recherche-action sur la prévention du sans-abrisme visant à proposer un appui au logement à finalité sociale dans la prise en charge des problématiques de santé mentale et d'addiction.

La nécessité de développer un axe préventif est souvent identifiée, et plusieurs services développent des actions qui vont dans le sens d'une prévention, mais aucune équipe ne s'attaque spécifiquement et de manière intersectorielle et globale à cette problématique.

Or, les demandes d'interventions sont nombreuses. Elles émanent, comme évoqué antérieurement, des services sociaux des SISF, AIS, communes et CPAS, des associations d'accompagnement en logement ... et les difficultés qui conduisent une personne à un risque de perte de son logement peuvent être d'ordres divers.

Il peut s'agir de problèmes de santé mentale : paranoïa, hallucinations visuelles ou auditives, syndrome de Diogène, dépression. Ils peuvent être liés à une consommation de produits psychotropes : consommations de groupe pouvant entraîner des allées et venues nombreuses et nocturnes, du bruit, parfois de la violence ; consommations lourdes ne permettant plus l'entretien du logement, grevant le budget mensuel ou générant des problèmes de santé. Il y a bien sûr les difficultés financières : difficultés à gérer ses revenus, revenus insuffisants, ou dettes. Les moments de «transitions» (passage à l'âge adulte, sortie d'institutions ...) sont également des facteurs de risque. On peut enfin citer les violences intrafamiliales.

Le projet s'appuie notamment sur l'expérience du SMES-B dans la pratique du travail en réseau et de l'intersectorialité ; le soutien aux professionnels de la santé et du social ; l'accompagnement de personnes cumulant grande précarité, souffrance psychique et consommation de psychotropes, en rue et en logement.

L'objectif est d'identifier les mécanismes à l'origine des situations d'expulsion et de dégager des stratégies de prévention efficaces couplées à des dispositifs d'intervention permettant l'amélioration de la qualité de vie et le maintien en logement des personnes qui cumulent précarité sociale et problèmes de santé mentale et/ou d'assuétudes.

Cette association, encore récente, entre les secteurs de la santé mentale, de la précarité sociale, de la toxicomanie et du logement, est porteuse de solutions nouvelles et innovantes qui nécessitent d'être soutenues. Elle demande une bonne connaissance des réalités de chacun, une reconnaissance des cadres de travail des diverses institutions et une clarté des mandats (L'intersectorialité n'est pas tombé dedans quand on était petit, CBPS, 2015), mais aussi des financements intersectoriels qui dépassent les cadres habituels de subventionnements cloisonnés à une seule matière. À ces conditions seulement, l'articulation entre logement et santé mentale sera porteuse de travail concerté et d'intégration.

## 8. LE DÉVELOPPEMENT DE HOUSING FIRST À BRUXELLES : UNE SOLUTION MIRACLE À L'AUGMENTATION DU SANS-ABRISME ?

LA STRADA – BRUSS'HELP

AUTEUR
<b>Karen SWYNGEDOUW</b> La Strada (devenue maintenant Bruss'Help)
Rue de l'Association, 15 1000 Bruxelles
<b>www.lastrada.brussels</b> (voir futur site web de Bruss'Help)

### INTRODUCTION

La Strada, centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri, a trois missions fondamentales : c'est un observatoire, un outil de réseau et un organe d'information et de sensibilisation au service de l'aide aux sans-abri à Bruxelles, des secteurs apparentés et des acteurs politiques. Le centre d'appui est associé depuis le début au développement de Housing First (HF) en Région bruxelloise. En 2013, La Strada a pris part à l'évaluation de *l'expérimentation HF Belgium*<sup>77</sup> au niveau fédéral et a collaboré à la création du manuel : *Osons le Housing First!* (2016). En 2015, La Strada est devenue partenaire au sein du projet Housing First Brussels (une collaboration entre SMES-B et Infirmiers de rue), principalement dans un rôle d'appui et d'observation. Le premier rapport d'évaluation du projet HF Brussels a été publié en 2016 et la coupole HF, un organe de concertation réunissant les 4 équipes HF bruxelloises reconnues et La Strada, a été créée en 2017. Les temps de concertation de la coupole HF sont organisés depuis lors tous les mois, avec deux objectifs : appuyer le développement du modèle HF en Région bruxelloise et promouvoir l'intégration des équipes HF dans l'aide aux sans-abri à Bruxelles.

Le rapport «5 ans de Housing First en Région de Bruxelles-Capitale» a été publié en octobre 2018. Ce rapport expose le développement de HF à Bruxelles au travers d'une ligne du temps et d'une présentation des 4 équipes HF bruxelloises : SMES-B, Infirmiers de rue, Stepforward (Samusocial) et Station Logement (Diogènes). Il se penche aussi sur la réalisation des objectifs propres des équipes au bout de 5 ans. Cet article se fonde sur ce récent rapport et se concentre sur le rôle que HF peut jouer dans la lutte contre le sans-abrisme en hausse en Région bruxelloise.

### 8.1. HOUSING FIRST ?

Le modèle Housing First est une forme de travail innovante qui apaise quelque peu les esprits à l'intérieur de l'aide aux sans-abri aussi bien qu'en dehors. Le modèle a été développé au début des années 90 par le Dr. Sam J. Tsemberis à New York sous le nom *Pathways to housing*. HF est vu comme novateur en cela qu'on commence par proposer un logement, à rebours des formes d'aide qui imposent au sans-abri différentes conditions avant d'être logé. Il se fonde autrement dit sur le droit au logement<sup>78</sup>. En Belgique le modèle est défini comme suit :

*“Le modèle Housing First prévoit un accès immédiat au logement depuis la rue aux personnes sans-abri présentant un profil particulièrement fragile (sans-abrisme de longue durée avec problématiques de santé mentale et/ou de santé physique et/ou d'assuétude). Le nouvel occupant paie son loyer et respecte les conditions de son contrat de bail, comme tout locataire. Une équipe d'accompagnement vise le maintien dans le logement et le rétablissement de la personne en l'accompagnant dans tous les domaines de sa vie.”* (Buxant, 2016, p. 8)

Ainsi qu'il ressort de la définition ci-dessus, le modèle HF est une méthode très balisée qui est en outre mise en forme au niveau européen, via la FEANTSA<sup>79</sup>, à partir de 8 principes clés<sup>80</sup>. Ces principes aident les projets aussi bien nouveaux qu'expérimentés à rester fidèle au modèle. Cette fidélité est considérée comme très importante car elle est d'une part associée à l'«efficacité» de chaque projet et serait gage de succès selon plusieurs études européennes (Pleace & Bretherton, 2013). D'autre part, le modèle HF se distingue des autres services qui travaillent également d'une manière axée sur le logement (ou *Housing Led*), comme par exemple l'habitat accompagné.

Le modèle HF ne peut être réduit à «d'abord loger les personnes», parce que l'accompagnement personnalisé et intensif des locataires est au moins aussi important que le logement. Cela veut aussi dire que l'accompagnement

77 <http://www.housingfirstbelgium.be/pages/une-evaluation/>

78 Le droit au logement comme droit humain est consacré par divers traités internationaux, dont l'art. 25 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* (et les textes de loi nationaux ; en Belgique dans l'art. 23 de la Constitution).

79 European Federation of National Organisations Working with the Homeless – Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri.

80 Le guide européen Housing First décrit le modèle de manière interactive et très détaillée : <http://housingfirsteurope.eu/guide/core-principles-housing-first/>

est maintenu si la personne perd son logement<sup>81</sup> et que la personne reste logée quand l'accompagnement est faible. En d'autres termes : le logement et l'accompagnement restent distincts. Enfin, HF se caractérise non seulement par son approche ou sa méthode spécifique, mais aussi par le groupe cible pour lequel il a été développé, à savoir les personnes sans-abri qui ont le moins de chances de trouver un logement et en sont le plus éloignées. Il existe diverses raisons pour cela : un long parcours dans la rue, des problèmes de santé mentale, l'assuétude, de graves problèmes physiques et ainsi de suite. Le *Housing First Belgium Lab*<sup>82</sup> (HFB-LAB) a déterminé en 2017 avec toutes les équipes HF en Belgique une définition commune des pratiques HF et de son groupe cible<sup>83</sup>.

Certaines organisations se concentrent par ailleurs sur des publics cible spécifiques comme les femmes ou les jeunes. À Bruxelles, Stepforward travaille exclusivement avec les jeunes de 18 à 25 ans avec un profil HF ; de même, différents projets ont été mis en route dans le reste de l'Europe pour des publics cible spécifiques comme les femmes par exemple.

## 8.2. LE DÉVELOPPEMENT DE HOUSING FIRST EN RÉGION BRUXELLOISE

Les 4 équipes HF bruxelloises reconnues témoignent que le développement de HF n'a pas été de soi en Région bruxelloise. Dans les années 2000, différents travailleurs sociaux bruxellois ont découvert la méthode HF à l'occasion de visites aux équipes HF d'Amsterdam et de Marseille. Le reste du secteur a toutefois réagi avec scepticisme à l'enthousiasme de leurs collègues, qui se sont mis à remettre en question bon nombre des formes de travail et initiatives d'aide existantes (Mondelaers, N., 2013). En 2010, la Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme s'est tenue à Bruxelles. Les méthodes axées sur le logement (ou *Housing Led*) y ont été mises en avant comme une solution durable au sans-abrisme. Le rôle de HF comme élément central à l'intérieur d'une stratégie intégrée y a en outre été amplement évoqué.

L'intérêt croissant percole un peu plus tard jusqu'au niveau politique et, en 2013, la Secrétaire d'État à la Lutte contre la pauvreté Maggie De Block lance, avec l'appui de la Loterie nationale, *l'expérimentation HF Belgium* dans 5 grandes villes de Belgique (Gand, Anvers, Charleroi, Liège et Bruxelles). À Bruxelles, deux organisations ont commencé

un projet HF : SMES-B et les Infirmiers de rue ASBL, qui ont formé ensemble *Housing First Brussels*. Au bout de 2 ans le projet *HF Belgium* a été prolongé d'une année et 3 nouvelles villes se sont ajoutées : Hasselt, Molenbeek-Saint-Jean et Namur. Après la publication de l'évaluation et des résultats positifs<sup>84</sup> de cette expérience, la COCOM a lancé un appel à projets pour le Région bruxelloise en février 2015. Trois organisations ont été sélectionnées puis financées pour leur projet HF : SMES-B, Infirmiers de rue et Samusocial. Le Samusocial collabore avec le CPAS de la Ville de Bruxelles pour le projet *Stepforward* qui s'adresse aux jeunes (de 18-25 ans) avec un profil HF. Novembre 2016 voit enfin le lancement par Diogènes de son projet *HF Station Logement* pour les habitants des gares et stations de métro bruxelloises.

La négativité, le scepticisme et la méfiance de différents acteurs ont fait place ces dernières années à un intérêt qui semble inspirer de plus en plus d'organisations. Outre les 4 équipes HF officiellement reconnues, plusieurs organisations et projets se profilent comme HF, mais ne sont pas reconnus ni financés comme tels par la COCOM. Certains de ces projets partent de la philosophie HF («le logement d'abord»), mais ne suivent pas toujours le modèle ou les principes clés HF reconnus internationalement et s'adressent dans certains cas à un autre public cible. Il s'agit dans la plupart des cas de formes de travail axées sur le logement, ou *Housing Led*. Le dénombrement des personnes sans abri et mal logées de La Strada (en novembre 2016 et mars 2017) fait aussi ressortir une augmentation des formes de travail axées sur le logement. (La Strada, 2017, p. 46).

## 8.3. (COMMENT) HOUSING FIRST FONCTIONNE-T-IL À BRUXELLES ?

Le rapport «5 ans de Housing First en Région de Bruxelles-Capitale» repose sur une littérature fournie d'études scientifiques internationales concernant HF, les études bruxelloises concernant HF et les rapports annuels des équipes HF bruxelloises (2013-2017). Ces informations ont été complétées avec des chiffres rassemblés au moyen d'un questionnaire complété par chaque coordinateur HF. Ce questionnaire comprend les données les plus pertinentes concernant les locataires HF, le logement HF, l'accompagnement HF et la collaboration des 4 équipes avec d'autres organisations de d'aide aux sans-abri dans et en dehors de la capitale. Pour parvenir à un ensemble cohérent, le 31 décembre 2017 a été choisi comme date de référence pour le questionnaire. Les chiffres mentionnés dans cet article portent autrement dit sur la situation au 31 décembre 2017. Les rapports annuels des 4 équipes HF bruxelloises indiquent qu'elles se consacrent à 4 missions fondamentales :

81 Une équipe HF est donc toujours mobile ; l'accompagnement se déroule là où la personne se sent le mieux ou réside ; en rue, dans un parc, à l'hôpital et même en prison.

82 Le HFB-Lab soutient le développement des pratiques actuelles et à venir relativement à HF en Belgique. La structure est hébergée par le SPP Intégration Sociale. (<http://www.housingfirstbelgium.be/fr/>)

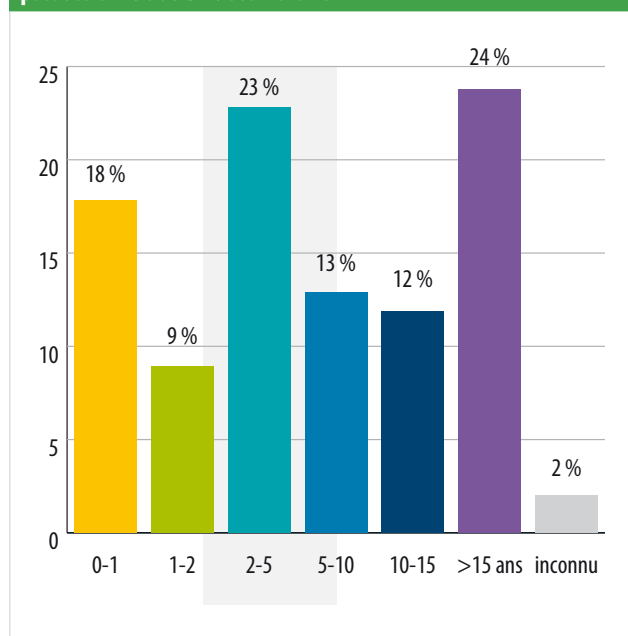
83 Voir : [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/fiche\\_1\\_definition\\_des\\_pratiques\\_housing\\_first.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/fiche_1_definition_des_pratiques_housing_first.pdf)

84 Voir également : <http://www.housingfirstbelgium.be/fr/>

- Sélectionner un public cible ;
- Proposer et maintenir un logement ;
- Accompagner le public cible ;
- Mettre en place des collaborations et des partenariats avec des organisations publiques et associations :
  - en vue du logement,
  - en lien avec l'accompagnement des locataires.

Pour ce qui est de la sélection du **public cible**, les équipes s'adressent aux personnes les plus éloignées du logement. Il est clair que ce sont les personnes sans-abri les plus fragiles que Bruxelles connaisse : elles ont vécu des années dans la rue (voir graphique ci-dessous), souffrent de problèmes de santé mentale et consomment presque tous des substances (91,1 %).

**Figure 8-1 : Répartition en pourcentage des personnes prises en charge par le dispositif Housing first selon le nombre d'années passées en rue au 31 décembre 2017**

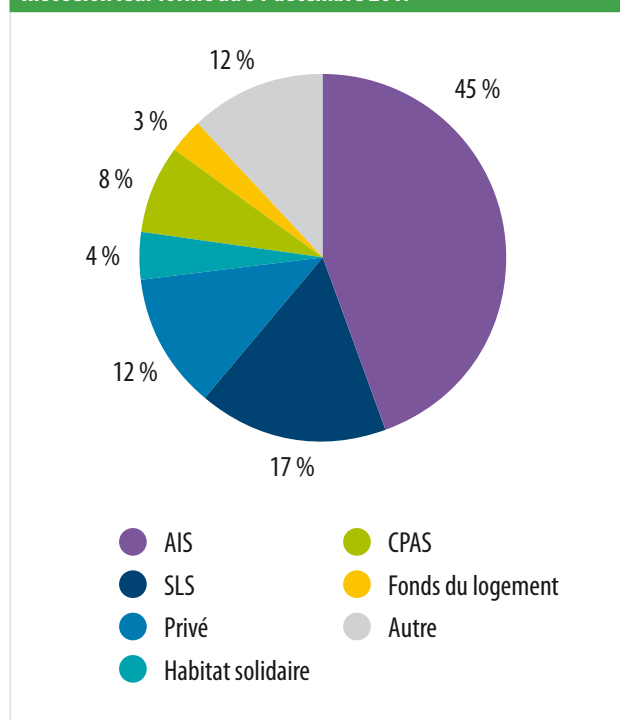


Les équipes HF partent du droit au **logement** et utilisent le logement comme levier pour travailler au rétablissement du locataire et aborder d'autres problèmes sur cette base de départ. Trouver et conserver un logement est dès lors une des missions centrales des équipes HF. Le logement proposé est très divers, notamment logements sociaux, studios via une agence immobilière sociale (AIS), appartements sur le marché locatif privé, logements solidaires et maisons de repos. La part du marché du logement privé est toutefois minime : la majorité (88,1 %) des formes de logement HF à Bruxelles est donc à caractère «social» (voir graphique ci-dessous). Les équipes HF sont quotidiennement confrontées à une énorme pénurie de logements abordables et adaptés en Région bruxelloise. Tout comme le reste de l'aide bruxelloise aux sans-abri, les équipes se mettent en quête de solutions créatives. Elles ont entre autres leur propre «capteur de logement», travaillent avec des contrats de bail alternatifs (tels que baux de transit ou

glissants) et étudient des pistes pour la construction de nouveaux logements<sup>85</sup> ou l'utilisation de logements vides<sup>86</sup>.

En ce qui concerne le logement, deux données mesurables quantitativement sont vérifiées : le nombre de personnes «à reloger» et le «maintien du logement». Après 5 ans, 117 personnes ont été relogées au total et en moyenne 91,5 % de ces personnes sont restées logées<sup>87</sup>. La moyenne européenne du maintien du logement est de 80 % (Pleace, 2016) et il ressort de l'évaluation de *l'expérimentation HF Belgium* (2016) que 93 % du nombre total de personnes sont toujours logés 2 ans plus tard.

**Figure 8-2 : Répartition en pourcentage des logements Housing first selon leur forme au 31 décembre 2017**



L'**accompagnement HF** des locataires à Bruxelles est toujours mobile, si nécessaire intensif et distinct du logement ; il dure aussi longtemps que nécessaire. Si les locataires se retrouvent un temps à la rue (par exemple avant ou après une hospitalisation de longue durée), les équipes HF continuent de les accompagner et il se mettent au besoin en quête d'un nouveau logement. Les équipes soulignent en outre que chaque événement est susceptible d'influer sur l'intensité de l'accompagnement. Le nombre moyen de locataires accompagnés par 1 ETP est de 7 personnes. Ce chiffre est cependant très variable car la composition

85 Par exemple : <https://archihuman.com/fr/>

86 Par exemple : <https://lastrada.brussels/portail/fr/80-fr/observatoire/housing-first/372-housing-first-et-communa-reloger-des-personnes-sans-abri-dans-des-logements-vacants>

87 Le nombre de personnes décédées n'a pas été inclus dans le calcul de ce pourcentage et les personnes séjournant brièvement en institution (hôpital ou prison) tout en conservant leur logement sont considérées comme logées.



des équipes change souvent, de même que leur fonctionnement, surtout les premières années. Autrement dit, les équipes adaptent leur fonctionnement aux logements disponibles et à la réalité à laquelle elles sont confrontées sur le terrain.

Pour instaurer et entretenir des **collaborations**, les équipes HF se concentrent sur deux types de collaboration qui diffèrent par leur objectif. Les collaborations du premier type visent à accroître les possibilités de logement, par exemple au moyen de partenariats avec les sociétés de logement social (SLS), les AIS, les CPAS, les investisseurs privés etc. Les autres collaborations visent à répondre aux besoins souvent complexes des locataires. Les collaborations avec les secteurs apparentés, dont les soins de santé mentale, l'aide aux justiciables et l'aide aux toxicomanes, y sont centrales. Le rapport illustre ces collaborations au moyen de 3 schémas montrant la diversité des organisations et les pistes empruntées par les équipes HF afin d'obtenir des logements pour leur public cible.

#### 8.4. HOUSING FIRST, UNE SOLUTION MIRACLE ?

Depuis 2008, La Strada organise deux fois par an un dénombrement des personnes sans-abri et mal logées. Il s'agit de mesurer combien de personnes ne disposent d'aucun toit (ou ne sont logées que temporairement) et combien de personnes survivent dans des logements instables ou inadéquats. Le dénombrement est réalisé en rue par des bénévoles (disposant de certaines connaissances et d'une affinité pour les personnes sans-abri) et en collaboration avec des organisations reconnues ou non qui fournissent des données à La Strada sur le nombre de personnes qu'elles ont accueillies la nuit du dénombrement. Le 7 novembre 2016, on a compté 3 386 personnes sans-abri ou mal logées, dont plus d'un tiers vivaient en rue ou dans des structures d'accueil d'urgence<sup>88</sup>. En outre, le nombre total des gens dénombrés a presque doublé en 8 ans (+96 %). Cette augmentation pourrait être en partie la conséquence d'une meilleure connaissance de la problématique, mais la méthodologie et les collaborations sont restées les mêmes ces 8 dernières années. Enfin, il est clair que le dénombrement sous-estime toujours la réalité, entre autres faute de données quantitatives disponibles concernant les

personnes vivant chez des amis, de la famille ou dans des logements inadaptés<sup>89</sup>.

HF a été maintes fois étudié et évalué depuis le début de son développement (Tsemberis et al., 2004) dans différents pays (Busch Geertsema et al., 2010). Ces évaluations concluent dans la plupart des cas à la réussite de la mise en œuvre du modèle, notamment en Belgique. En d'autres termes : HF fonctionne (Buxant, 2016). Le dernier rapport de La Strada permet aussi de conclure que HF fonctionne à Bruxelles : 91,5 % du total des locataires restent logés. Ces résultats positifs n'ont pas uniquement suscité un intérêt croissant pour HF au sein de l'aide aux sans-abri ; le modèle attire aussi de plus en plus l'attention dans le monde politique ces dernières années. HF est-il toutefois la solution miracle que les politiques mettent systématiquement en avant à l'approche des élections ?

HF fonctionne, mais est également confronté aux défis communs aux autres formes de travail dans l'aide aux sans-abri : la quête de logements abordables et adaptés, l'accès aux soins de santé (mentale), la collaboration avec d'autres organisations et les freins budgétaires. Trouver un logement digne, adapté et abordable en Région bruxelloise est déjà un défi pour de nombreux Bruxellois, et l'est à plus forte raison pour un public cible spécifique comme les locataires HF. Les capteurs de logement des équipes HF bruxelloises partent quotidiennement à la recherche de nouveaux logements ; sur le marché privé, via des partenariats avec des AIS ou des SLS ou via des collaborations avec d'autres organisations et/ou institutions (par ex. maisons de repos). Ils sont cependant confrontés à une énorme pénurie de logements abordables et adaptés. 117 personnes ont été logées par les équipes HF bruxelloises ces 5 dernières années. Si on compare ce chiffre au nombre de ménages sur la liste d'attente pour un logement social ; 48 804 (Observatoire de la Santé et du Bien-être de Bruxelles, 2017) ou le nombre total de sans-abri ; 3 386, l'impact actuel de HF est mis en perspective. Un projet HF, en d'autres termes, n'est pas une baguette magique accélérant l'accès au logement. Dans la plupart des cas, les acteurs du logement se montrent très réticents dès que l'on parle de HF, car ils savent alors que les équipes accompagnent un public cible très fragile.

En outre, le logement n'est que le point de départ ; il permet d'avoir un toit, mais, dans la plupart des cas, les locataires vivent toujours dans la pauvreté. La majorité reste en effet dépendante d'un revenu de remplacement ou de l'aide sociale, dont les revenus se situent sous le seuil de risque de pauvreté<sup>90</sup>. Les locataires ont dès lors également besoin de soutien à long terme. Tout coût supplémentaire, par exemple dans le domaine de la santé ou en raison

88 21 %, ou plus d'une personne comptée sur 5, passent la nuit dans l'espace public et 14 % dans des structures d'accueil d'urgence. Cela signifie que 35 % du total dénombré des personnes sans-abri et mal logées appartiennent aux catégories ETHOS 1 & 2. La typologie ETHOS, *Typologie européenne de l'exclusion liée au logement*, a été créée par la FEANTSA et vise à une conception vaste du sans-abrisme qui, outre les situations de vie de rue, rend compte de toutes les autres situations de sans-abrisme et d'exclusion liée au logement. Pour de plus amples informations, voir : [https://www.feantsa.org/download/fr\\_2525022567407186066.pdf](https://www.feantsa.org/download/fr_2525022567407186066.pdf)

89 Des données qualitatives sont disponibles à propos de ce public cible ; on trouvera davantage d'informations dans la publication : Mondelaers, N. (2017). *Dénombrement des personnes sans abri et mal logées en Région de Bruxelles-Capitale* – novembre 2016 / mars 2017. Bruxelles : Centre d'appui au secteur d'aide aux sans-abri La Strada.

90 Soit un seuil de revenu fixé à 60 % du revenu disponible équivalent médian national (EUSILC).

d'une barrière administrative, met leurs revenus, et par là même leur logement, en péril. Autrement dit, il ne faut pas sous-estimer l'importance de la prévention et de l'accompagnement à long terme,

HF est une forme de travail fructueuse pour un public cible très spécifique et, en tant que telle, doit toujours faire partie d'une approche intégrée du sans-abrisme (Pleace, 2018). À l'intérieur de cette approche, d'autres services peuvent se fonder sur la philosophie HF («le logement d'abord») et travailler d'une manière axée sur le logement avec d'autres publics cible. HF est en d'autres termes un élément clé, mais non la seule solution dans la lutte contre le sans-abrisme. La Strada met l'accent sur cette approche intégrée depuis 2015<sup>91</sup>, approche dans laquelle les secteurs et domaines politiques apparentés jouent un rôle central. En Finlande, l'un des seuls pays d'Europe où le nombre de personnes sans-abri a diminué ces dernières années, la lutte contre le sans-abrisme est une compétence partagée. Non seulement les politiques d'aide sociale et d'aide aux personnes, mais aussi les domaines de l'environnement, de la santé et la justice se partagent la responsabilité et œuvrent chacun à une société où le sans-abrisme n'existe pas.

## SOURCES

BUSCH-GEERTSEMA, V., EDGAR, W., O'SULLIVAN, E. & PLEACE, N. *Homelessness and Homeless Policies in Europe: Lessons from Research*. Conférence européenne de consensus sur le sans-abrisme, FEANTSA, 2010.

BUXANT, C., BROSIUS, C., LELUBRE, M. & LIAGRE, R. *Osons le Housing First! Manuel de recommandations pour les opérateurs de terrain*. Bruxelles : Housing First Belgium, 2016.

La Strada. *Note de synthèse du groupe de travail "Approche intégrée de l'aide aux sans-abri" de la Concertation bruxelloise de l'aide aux sans-abri*. Bruxelles : La Strada - Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri, 2015.

La Strada. *Dénombrement des personnes sans abri et mal logées en Région de Bruxelles-Capitale – novembre 2016 / mars 2017*. Bruxelles : La Strada – Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri, 2017.

La Strada. *5 ans de Housing First en Région de Bruxelles-Capitale*. Bruxelles : La Strada – Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri, 2018.

MONDELAERS, N. *Van Housing First tot Housing Fast*. *Brussels Welzijnsnieuws*, 203. Bruxelles : Conseil bruxellois pour le Bien-être et la Santé, 2013.

OBSERVATOIRE DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL BRUXELLES-CAPITALE. *Baromètre social: Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2017*. Bruxelles : Commission communautaire commune, 2017.

PLEACE, N. & BRETHERTON, J. *The case for Housing First in the European Union: A critical Evaluation of Concerns about Effectiveness*. *European Journal of Homelessness*, 7(2). Bruxelles : Observatoire européen sur le sans-abrisme (FEANTSA), pp. 21-41, 2013.

PLEACE, N. *Housing First Guide Europe*. Bruxelles : FEANTSA, 2016, <http://housingfirstguide.eu>

PLEACE, N. *Using Housing First in integrated homelessness strategies: a review of evidence*. York : Centre for Housing Policy, University of York, 2018.

TSEMBERIS, S. J., GULCUR L. & NAKAE M. *Housing First, Consumer Choice, and Harm Reduction for Homeless Individuals With a Dual Diagnosis*. *New York: American Journal of Public Health*, pp. 651–656, 2004.

91 La Strada. *Note de synthèse du groupe de travail "Approche intégrée de l'aide aux sans-abri" de la Concertation bruxelloise de l'aide aux sans-abri*. Bruxelles : La Strada – Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abri, 2015, 17 p.

## 9. LE RÔLE DE COMMUNICATION DE L'HUISSIER DE JUSTICE DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE D'EXPULSION

### UFHJ – UNION FRANCOPHONE DES HUISSIERS DE JUSTICE

#### AUTEURS

**Quentin DEBRAY & Barbara MEIRSSCHAUT**  
UFHJ – Union Francophone des Huissiers de Justice asbl

Val des Seigneurs 15  
1150 Woluwe-Saint-Pierre

<https://ufhj.be>

### 9.1. INTRODUCTION

Il est indéniable que, dans l'appareil judiciaire, l'huissier de justice n'a pas le rôle le plus facile : rendre les décisions de justice effectives ; en d'autres termes faire en sorte qu'elles soient exécutées par les parties, ce en respectant lui-même le cadre réglementaire fixé par le législateur, par la jurisprudence et la doctrine, par les us et coutumes et enfin par la Chambre nationale des huissiers de justice.

Rendre justice est un pilier de l'organisation de notre société contemporaine, sans lequel le vivre ensemble ne serait qu'utopie, à tel point que ce droit de voir trancher un litige par un juge indépendant et impartial a été repris dans la déclaration universelle des droits de l'homme<sup>92</sup>. Le droit à l'exécution fait aussi partie de ce droit à la justice indépendante<sup>93</sup>.

Pareillement, l'économie de marché telle que nous la connaissons aujourd'hui, nécessite également un système d'arbitrage efficace et fiable pour régler les différends qui peuvent en naître.

Dans le cadre de la problématique de l'expulsion, solution extrême pour résoudre un problème d'occupation de lieux dans le respect des droits du propriétaire, l'huissier de justice endosse également le mauvais rôle : celui d'exécuter le jugement ordonnant la libération des lieux.

Mais pourquoi la société charge-t-elle ce professionnel du droit de cette mission délicate ?

C'est ce que nous allons tenter d'expliquer en évoquant d'abord son statut, tant celui-ci doit être bien compris pour en appréhender toutes les facettes et la plus-value qu'il représente.

Ensuite, nous évoquerons les lois et réglementations qui encadrent la fonction première de l'huissier de justice : signifier. L'huissier de justice, dont la fonction nécessite d'aller à la rencontre du justiciable, sur le terrain, et dont le rôle intrinsèque est d'apporter et expliquer la justice aux citoyens, est avant tout un communicateur.

Nous verrons également quel est le cadre réglementaire spécifique à la procédure d'expulsion, en mettant en exergue le fait que le législateur pourrait bien plus s'appuyer sur ce juriste de terrain en réglant et définissant mieux le contenu du message que l'huissier de justice apporte aux personnes susceptibles d'être expulsées.

Nous évoquerons également brièvement le Code bruxellois du logement et plus particulièrement la reprise des lieux en cas de décès du preneur.

Nous terminerons par émettre quelques réflexions visant à accentuer l'humanisation de cette procédure, sans pour autant être de nature à freiner ou empêcher le droit du propriétaire de reprendre possession de son bien.

### 9.2. LE STATUT DE L'HUISSIER DE JUSTICE

Avant d'envisager le rôle de l'huissier de justice dans le cadre des expulsions domiciliaires, il nous semble utile de rappeler ce qu'est intrinsèquement l'huissier de justice, quel est son statut, sa fonction et la nature de sa relation avec les différents intervenants.

Une analyse très approfondie du statut de l'huissier de justice n'est pas le but de la présente contribution<sup>94</sup>, il nous semble cependant important de brièvement faire le point sur les aspects les plus marquants influant sur les quelques réflexions qui nous occupent.

<sup>92</sup> Art. 10. Ce droit est également consacré par l'art. 6 de la Convention Européenne des droits de l'homme.

<sup>93</sup> C.E.D.H., 19 mars 1997, affaire Hornsby c. Grèce, 18357/91.

<sup>94</sup> Voy, par exemple G. de LEVAL, F. GEORGES, «Droit Judiciaire – Institutions judiciaires et éléments de compétence», tome 1, 2e Éd., Larcier, 2014, pp. 313 à 334. Voy. Aussi A. MICHIELSENS, L. CHABOT, «La modernisation de la fonction d'huissier de justice – Rapport au Ministre de la Justice», 29 juin 2018, dont les paragraphes suivants sont grandement inspirés.

### 9.2.1. L'HUISSIER DE JUSTICE EST UN FONCTIONNAIRE PUBLIC ET UN OFFICIER MINISTÉRIEL

Nommé par le Roi<sup>95</sup> suite à une sélection de plus en plus exigeante<sup>96</sup>, l'huissier de justice est avant tout un «fonctionnaire<sup>97</sup> public et un officier ministériel»<sup>98</sup> qui est principalement chargé des missions qui lui sont exclusivement réservées par le législateur<sup>99</sup>.

L'exécution forcée d'un titre exécutoire par l'huissier de justice s'exerce avec un pouvoir de coercition et de contrainte sur les biens de la partie débitrice, de telle manière que l'huissier de justice dans l'exercice de ses tâches monopolistiques exerce des prérogatives de puissance publique<sup>100</sup>.

Il est un officier public comme le sont notamment les notaires et les greffiers, par ce qu'il est chargé de rédiger des actes authentiques<sup>101</sup> ayant force de preuve jusqu'à ce que leur fausseté soit démontrée dans le cadre d'une procédure d'inscription de faux. Cette qualification vise également le contenu de sa fonction liée intimement à ses fonctions régaliennes : veiller à l'exécution des décisions de justice. En cela, il exerce une fonction liée à l'ordre public, régulatrice de la vie en société.

Il est un officier ministériel dans le sens où il est titulaire d'un office, rattaché à l'administration de la justice, qui lui donne le droit viager d'exercer exclusivement des fonctions indépendantes en vertu d'une investiture de l'autorité publique<sup>102</sup>.

95 Art. 500, §1, al.3 C.jud.

96 Après avoir mené des études universitaires de droit, l'impétrant doit réaliser deux ans de stage, subir un concours comparatif duquel il doit sortir dans les meilleurs, suivi de 5 ans dans la fonction de candidat huissier de justice et enfin être le mieux classé dans les candidats à une place vacante. Un examen linguistique s'ajoute pour les huissiers de justice bruxellois et ceux en Communauté germanophone.

97 Il eut été préférable de le qualifier d'officier public en ce sens où l'huissier de justice exerce une partie de l'imperium de l'État (exécuter les décisions de justice) sous le statut indépendant et n'est donc, à ce titre pas un fonctionnaire d'État. Rien ne s'oppose à ce que, comme dans d'autres pays, cette fonction soit exercée par un fonctionnaire (salaire), comme ce fut encore le cas il n'y a pas si longtemps en Belgique, avec les huissiers des contributions qui étaient chargés de l'exécution des créances dues à l'État.

98 Art. 509, § 1 C. jud.

99 Celles décrites à l'article 519 § 1er C. jud.

100 Les prérogatives de puissance publique sont celles qui découlent de la souveraineté, de l'imperium de l'État et qui impliquent, pour celui qui les exerce, la faculté d'user de prérogatives exorbitantes du droit commun, de privilèges de puissance publique, de pouvoirs de coercition qui s'imposent aux citoyens (définition donnée par l'avocat général MAYRAS dans ses conclusions présentées le 28.05.1974 dans l'aff.2/74, Jean Reyners c. État Belge-CJCE, 21 juin 1974, Rec., 1974, pp.631 et s.)

101 Art. 509, § 2 C. jud. qui renvoie à l'article 1317 C. civ.

102 G. de LEVAL, «Inquiéter ses certitudes et veiller à se rendre réellement et notoirement indispensable», *Ius et Actores*, 2013, p. 26, note 1.

### 9.2.2. L'HUISSIER DE JUSTICE EST TENU D'EXERCER SON MINISTÈRE

L'huissier de justice est tenu «d'exercer son ministère dans le cadre des missions monopolistiques visées à l'article 519, § 1er du Code judiciaire, toutes les fois qu'il en est requis et pour tous requérants», pour autant qu'il ne se trouve pas dans un cas prévu à l'article 520 où il est contraint de refuser son ministère.<sup>103</sup>

Ainsi, au-delà des interdictions classiques où il pourrait objectivement se trouver en situation de conflit d'intérêts<sup>104</sup>, le législateur en a récemment ajouté une qui accentue son statut d'officier public : il doit refuser son ministère s'il «estime que la mission est contraire à l'ordre public ou aux bonnes mœurs ou nuirait de manière disproportionnée aux intérêts d'une des parties concernées»<sup>105</sup>.

Ainsi, lorsqu'il reçoit une mission d'expulsion, il n'aura d'autre choix que de la réaliser, si celle-ci est bien fondée en droit et n'émane pas ou n'est pas à l'encontre d'un membre de sa propre famille.

### 9.2.3. L'HUISSIER DE JUSTICE EST MANDATAIRE DE JUSTICE ET IMPARTIAL

L'huissier de justice, officier public et ministériel, exerce son ministère sous forme d'une profession libérale<sup>106,107</sup>.

Communément considéré à tort comme mandataire de son «client», l'huissier de justice tirant son mandat pour ses missions monopolistiques de la loi et son investiture, doit être plutôt qualifié de mandataire de justice.

Il veillera en conséquence, après avoir effectué un contrôle *prima facie* sur la légalité de sa mission qui lui est confiée, à adopter un comportement irréprochable, neutre, indépendant et impartial tant à l'égard de son mandant qu'à l'égard de la partie destinataire de ses actes posés, et même vis-à-vis de l'autorité qui l'a investi dans sa mission d'intérêt

103 Art. 520 C.jud.

104 Par exemple lorsqu'il s'agit de demandes émises par ou contre un membre de sa famille ou allié jusqu'au 4ème degré.

105 Art. 520, § 1er, 4° C. jud.

106 C.C., 5 octobre 2017, arrêt n° 108/2017, *Ius et Actores*, n° 3/2017, p. 15. : «S'il est vrai que les huissiers de justice exercent une profession libérale, ils sont en même temps des officiers ministériels nommés suivant une procédure spécifique, qui prêtent leur collaboration à l'exercice du service public de la justice, qui sont tenus par le secret professionnel et qui sont soumis à un régime disciplinaire spécifique».

107 Cass., 25 mai 1978, Pas., 1978, I, p. 1103. Voy. aussi C.C., 17 mai 2000, arrêt n° 54/2000.

public<sup>108</sup>. Il peut dès lors également être qualifié de « tiers de confiance »<sup>109</sup>.

C'est bien cela qui le distingue des autres auxiliaires de justice : son devoir non de conseil, mais d'information neutre et objective vis-à-vis de toutes les parties, qui lui est d'ailleurs imposé de longue date par la déontologie<sup>110</sup> et récemment inscrit dans le Code judiciaire en son article 519, § 3.<sup>111</sup>

De même, en ce qui concerne ses fonctions non-monopolistiques<sup>112</sup>, dont certaines missions lui sont confiées sur désignation d'un juge<sup>113</sup> et exercées sous le contrôle de ce dernier, il revêt également la qualité de mandataire de justice.

Pour être complet, quant aux compétences non-monopolistiques qui ne lui sont pas confiées par un juge, tel essentiellement le recouvrement amiable de dettes, il s'agit d'un mandat au sens strict, avec cette nuance considérable liée au statut de l'huissier de justice, qu'il n'est jamais un instrument aveugle aux mains de son requérant ; il s'agit toujours d'un mandat *sui generis*.<sup>114</sup>

108 Autrement dit, on pourrait considérer comme étant empreint de *partialité multilatérale* : « L'huissier de justice tient donc compte des intérêts et désirs légitimes de chaque partie, que ce soit le créancier ou le débiteur et éventuellement encore d'autres parties. Il essaye d'évaluer les intérêts de chacune avec l'empathie nécessaire et d'y faire droit correctement. Il accorde à chaque partie autant d'attention et dispense à chacune ses conseils, en tenant compte de la situation concrète et des besoins de chacune d'elles. De cette manière, l'huissier de justice n'est pas impartial, comme s'il était en dehors des parties, mais bien plutôt partial de manière multilatérale ». Professeur A. VERBEKE, in « L'huissier de justice en Europe : le choix de l'avenir », chambre nationale des huissiers de justices editor, intersentia, pp.124-125.

109 Q. DEBRAY, « L'huissier de justice : un professionnel tourné vers l'avenir », *Ius & Actores*, 2013/2, p. 12, note 4.

110 Art. 71 et 72 du Recueil des règles déontologiques pour les huissiers de justice consultable notamment à l'adresse suivante : <http://editionslarcier.larciergroup.com/resource/extra/9782804470210/Extrait%20R%C3%A8glements%20et%20vade%20mecum.pdf>

111 Art. 519, § 3 : « l'huissier de justice a un devoir d'information général envers son requérant et envers le débiteur. C'est ainsi qu'en cas de risque d'insolvabilité du débiteur, il en informera le créancier afin de permettre à ce dernier d'apprécier correctement l'opportunité de faire procéder à des mesures d'exécution et il informera le débiteur des possibilités qu'offre le règlement collectif de dettes. L'huissier de justice informe, le cas échéant, chaque requérant des obligations et des charges ainsi que des frais qui découlent des exploits, des exécutions de décisions judiciaires, des actes ou titres. »

112 Art. 519, § 2, C. jud. Pour une distinction entre les tâches monopolistiques et non-monopolistiques, voy. le chapitre C.1.

113 Il s'agit des fonctions de séquestre (519, § 2, 4°), liquidateur (6°), médiateur d'entreprise ou mandataire de justice dans le cadre de la loi du 31 janvier 2009 relative à la continuité des entreprises (7°), administrateur provisoire (8°), médiateur de dettes dans le cadre du règlement collectif de dettes (10°), médiateur en matière familiale et en tant que médiateur dans le cadre du règlement alternatif de litiges (11°), ou encore curateur de successions vacantes (12°).

114 G. DE LEVAL, « Mutations & facéties d'une profession méconnue – l'huissier de justice entre Charybde et Scylla ? » conclusions au congrès organisé le 21 avril 2018 par l'Union Francophone des Huissiers de Justice, à paraître dans *Ius & Actores*, Larcier, n° 2018/1-2.

## 9.2.4. L'HUISSIER DE JUSTICE, UN ORGANE PUBLIC

L'huissier de justice a été doté par le législateur du statut d'indépendant sans qu'il puisse exercer une autre profession<sup>115</sup>, ce dans un cadre très sévèrement réglementé et avec toutes ses implications au niveau de sa responsabilité qui peut être engagée. De fait, il a été inscrit dans la Loi que « l'huissier de justice est personnellement responsable des fautes qu'il commet dans l'exercice de son ministère »<sup>116</sup> et que « les procédures et les actes nuls ou frustratoires par le fait d'un officier ministériel sont à la charge de cet officier ; celui-ci peut en outre, être condamné aux dommages et intérêts de la partie »<sup>117</sup>.

Cependant, l'État reste pourtant responsable vis-à-vis du justiciable du cadre légal et de la bonne organisation de son droit d'accès à la justice équitable et son droit à voir les titres exécutoires mis efficacement à exécution en donnant le soutien nécessaire à l'officier public chargé de l'exécution.

C'est ainsi que tant la jurisprudence européenne<sup>118</sup> que la jurisprudence nationale<sup>119</sup> ont confirmé le principe que l'huissier de justice agit bel et bien en tant qu'organe public. Le cas échéant, le justiciable pourrait invoquer l'existence de force majeure et l'État pourrait en conséquence être tenu responsable d'une éventuelle défaillance de l'huissier de justice dans l'exercice de ses missions monopolistiques.

Ce qui précède a par ailleurs été reconnu implicitement par le législateur de 2014 qui a notamment opté pour un partage de la responsabilité avec l'huissier de justice de façon successive en la plafonnant à cinq millions d'euros<sup>120</sup>, de telle sorte que l'État endosse à présent la responsabilité au-delà de cette limite quand-même très élevée.

Voilà un élément de plus mettant en exergue le statut particulier de l'huissier de justice.

115 Art 521 C. jud. : « Il est interdit à tout huissier de justice et à tout candidat huissier de justice d'exercer, lui-même ou par personne interposée, aucune autre profession, à l'exception des missions d'enseignement ou de recherche en qualité d'assistant, de chargé de cours, de professeur ou d'auteur. (...) ».

116 Art. 509, § 3 C. jud.

117 Art. 866 C. jud.

118 C.E.D.H, 11 janvier 2001, affaire Platakou c/ Grèce, P en B/R.D.J.P., 2003, p.11

119 Cass. (2è ch.), 9 novembre 2011, Pas., 2011, p. 2296, avec cond. M. l'av.gén. D. Vandermeersch, *Ius & Actores*, 2012/2, p. 83.

120 Art. 509, § 3 C. jud.

### 9.2.5. L'HUISSIER DE JUSTICE EST TENU AU SECRET PROFESSIONNEL ET AU RESPECT DE LA VIE PRIVÉE

Chaque professionnel qui est le confident nécessaire de secrets de son mandant pour permettre la réalisation de sa mission, est soumis au secret professionnel. C'est incontestablement le cas de l'huissier de justice.

De fait, l'huissier de justice prend notamment connaissance et traite des données à caractère privé, qu'il s'agisse de données communiquées par son requérant, de données obtenues du ou sur le justiciable ou encore de données fournies par des tiers.

Cette obligation de secret professionnel couvre ainsi toutes les informations confidentielles qui lui ont été communiquées ou dont il a pris connaissance dans le cadre de l'exercice de ses fonctions.<sup>121</sup>

Cette même obligation repose également sur les épaules de tous les collaborateurs de l'huissier de justice.<sup>122</sup>

Vis-à-vis de tiers, il ne peut divulguer des informations de quelque nature que ce soit, exceptions faites des dérogations expressément prévues par des dispositions légales ou déontologiques ou si les informations sont sollicitées par une autorité judiciaire légalement habilitée<sup>123</sup>. C'est ainsi que, lorsque l'huissier de justice prend connaissance dans l'exercice de sa fonction d'un délit ou d'un crime, il est tenu de le dénoncer au procureur du Roi<sup>124</sup>.

Notons que le Règlement européen sur la protection de données prévoit une exception à ce principe. Si la partie concernée donne son consentement à la divulgation de certaines de ses données, l'huissier de justice n'est alors plus tenu au secret professionnel<sup>125</sup>.

Signalons enfin qu'en cas de violation du secret professionnel, l'huissier de justice voit non seulement sa responsabilité civile engagée, mais s'expose également à des sanctions pénales<sup>126</sup> et disciplinaires.

Ainsi nous a-t-on déjà demandé pourquoi l'huissier de justice rechigne à communiquer la date d'expulsion au CPAS. Ce n'est pas par mauvaise volonté, mais parce que le législateur n'a pas prévu cette communication, cette information étant dès lors couverte par le secret professionnel.

121 Art. 81 Code de déontologie.

122 Art. 81 Code de déontologie.

123 Un juge d'instruction muni d'une commission rogatoire, par exemple.

124 Art. 507 C. pén.

125 Règlement (UE) 2016/679 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, (RGPD) entré en vigueur le 24 mai 2016 et applicable à partir du 25 mai 2018.

126 Art. 458 C. pén.

## 9.3. MISSIONS CONFIEES PAR LA SOCIÉTÉ À L'HUISSIER DE JUSTICE

### 9.3.1. L'HUISSIER DE JUSTICE EXERCE DES TÂCHES MONOPOLISTIQUES ET NON-MONOPOLISTIQUES

Depuis l'entrée en vigueur du nouveau statut des huissiers de justice en 2014, ses tâches ont été séparées en deux catégories.

D'une part, le législateur a listé les tâches<sup>127</sup> monopolistiques où l'huissier de justice est seul compétent et pour lesquelles il est tenu de prêter son ministère.<sup>128</sup>

D'autre part, il a établi une seconde liste de tâches<sup>129</sup> dites résiduelles où l'huissier de justice n'a pas l'obligation d'intervenir, et qu'il partage généralement avec d'autres auxiliaires de justice voire avec d'autres acteurs économiques<sup>130</sup>.

Dans cette catégorie, il y a encore lieu de distinguer les tâches remplies sur désignation du juge où l'huissier de justice agit comme mandataire de justice<sup>131</sup>, de celles qui constituent une autorisation générale liée aux autres missions<sup>132</sup>.

Mener à bien l'exécution des décisions de justice, dont la procédure d'expulsion fait partie, relève des tâches monopolistiques.

### 9.3.2. L'HUISSIER DE JUSTICE COMMUNIQUE

L'huissier de justice est le juriste par excellence dont la fonction – notamment signifier – nécessite d'aller à la rencontre du justiciable, sur le terrain. Son rôle intrinsèque est d'apporter, de clarifier et d'expliquer la justice aux citoyens. Il est donc avant tout un communicateur.

Ce rôle de communicateur est encadré tant par le législateur que par les règles déontologiques.

127 Art. 519, § 1er C. jud.

128 Il ne s'agit là en fait que d'une liste non-exhaustive de tâches prévues par ailleurs, dans d'autres textes légaux.

129 Art. 519, § 2 C. jud.

130 Comme les sociétés de recouvrement, dans le cadre du recouvrement amiable de dettes.

131 Par exemple, administration provisoire, curateur, curateur à succession vacante, médiateur, liquidateur, séquestre.

132 Par exemple, la levée des expéditions, délivrance des copies conformes, rédaction des extraits de ses actes et des attestations fiscales, le recouvrement de dettes à l'amiable, enquêtes sur la solvabilité, établissement et délivrance des rapports sur le patrimoine.

### 9.3.2.1. Le rôle assigné par la société

Nous l'avons déjà évoqué, le rôle principal de l'huissier de justice est, outre la convocation des justiciables à comparaître devant le tribunal compétent, l'exécution des décisions de justice, mais comment la société régit-elle cette mission ?

Tout l'aspect procédural de l'exécution est fort détaillé par les articles de loi qui régissent la matière : délai, mode de signification, effets juridiques de chaque acte, les modes de recours, les biens insaisissables, etc.

À chaque étape de la procédure, la loi impose de communiquer par le biais de la signification, un certain nombre de données et de relever des faits qui doivent être consignés dans l'acte ou le procès-verbal. Celui-ci doit être remis par l'huissier de justice en copie à la partie contre qui l'exécution est menée. Il arrive que ces données minimales fixées par le législateur soient complétées par des vœux exprimés par la jurisprudence, par la Chambre Nationale des huissiers de justice, par voie de circulaire ou réglementaire, voire par la doctrine. Des initiatives personnelles plus ou moins heureuses, visant à compléter ces informations sont également à signaler.

Tous ces actes sont signifiés par l'huissier de justice au justiciable au fur et à mesure de l'avancée de la procédure, suivant un *modus operandi* également fixé par le législateur.

Le terme «signification» comme mode de transmission d'un message vise «la remise d'un original ou d'une copie de l'acte ; elle a lieu par exploit d'huissier de justice (...)»<sup>133</sup>. Il s'agit donc de la remise d'une copie d'un acte et l'explication sommaire de celui-ci par un huissier de justice.

Cependant, le législateur prend ces dernières années de plus en plus soin de déterminer le contenu de cette communication, aidant de la sorte à l'uniformisation et la qualité de l'information transmise. Qui plus est, souvent la communication se fait par oral, de telle sorte que les aléas propres à la communication verbale fait perdre au destinataire une partie non négligeable de l'information<sup>134</sup>.

Ainsi, à titre exemplatif, à propos du règlement alternatif de conflits, le législateur entend à présent que l'huissier de justice devienne un promoteur sur le terrain de pareil règlement, lui donnant pour mission de tenter «dans la mesure du possible, de favoriser une résolution amiable des litiges notamment en informant le justiciable de la possibilité de

médiation, de conciliation et de tout autre mode de résolution amiable des litiges».<sup>135</sup>

Le législateur ne se trompe donc pas en portant de plus en plus attention au contenu de l'information que l'huissier de justice doit apporter au destinataire des actes. À noter d'ailleurs que le même devoir existe à l'égard de la partie requérante, surtout s'il ne fait pas appel au service d'un professionnel du droit, comme l'avocat ou le notaire.

Par contre, la manière dont cette mission de communication au point de vue comportemental doit être accomplie n'est pas réglée par le législateur, mais est laissée à l'appréciation de la Chambre Nationale des huissiers de justice. C'est ainsi qu'elle a, comme tout autre organe professionnel, édité des règles de déontologie auxquelles ses membres doivent se tenir, ainsi que des sanctions au cas où elles ne sont pas respectées.

### 9.3.2.2. Le rôle assigné par le code de déontologie

Ainsi l'article 555/1, § 1 du Code judiciaire donne notamment pour mission à la Chambre nationale d'établir les règles générales de la déontologie et de veiller à l'uniformité de la discipline et à la déontologie parmi ses membres et à l'exécution des lois et des règlements les concernant.

Les règles générales de la déontologie sont reprises dans un code de déontologie<sup>136</sup>.

Ainsi y apprend-t-on que l'huissier de justice est tenu à des devoirs d'indépendance<sup>137</sup>, d'impartialité<sup>138</sup>, de diligence<sup>139</sup>, de probité morale et intellectuelle<sup>140</sup>, d'exactitude et de précision<sup>141</sup>, d'information<sup>142</sup>, et enfin de dignité et de réserve<sup>143</sup>.

Nous y relevons l'absence de devoir de conseil, le code de déontologie précisant à ce propos que le «devoir d'information doit être assuré par l'huissier de justice sans que cela ne puisse nuire à son impartialité ni lui faire jouer le rôle d'avocat ou de conseil personnel.»<sup>144</sup>

133 Art. 32, 1° C. jud.

134 À ce propos, le développement de sites internet de vulgarisation du droit, à l'intention des destinataires des actes d'huissier de justice pourrait apporter une réelle plus-value sur la communication. Qui de mieux placé pour développer pareils outils que les huissiers de justice eux-mêmes ? Un embryon de ce que cela pourrait représenter est présent sur le site internet de l'Union Francophone des Huissiers de Justice, à propos de la saisie-arrière et du calcul de quotité saisissable, à l'adresse <https://ufhj.be/calcul-de-quotite-saisissable/>

135 Art. 519, § 4 C. jud, tel qu'inséré par l'art. 206 de la L. du 18 juin 2018 portant dispositions diverses (et) des formes alternatives de résolution des litiges, *M.B.*, 2 juillet 2018.

136 Consultable à l'adresse suivante : <http://editions-larcier.larciergroup.com/resource/extra/9782804470210/Extrait%20R%C3%A8glements%20et%20vade%20mecum.pdf> À noter qu'un groupe d'huissiers de justice a été chargé de mettre à jour ce code de déontologie, ce qui aurait dû être réalisé au fur et à mesure du temps, tant il s'agit d'une matière vivante.

137 Art. 46.

138 Art. 47.

139 Art. 50.

140 Art. 51 à 57

141 Art. 68 à 70

142 Art. 71 et 72

143 Art. 73 à 75

144 Art. 72, § 2. Sur le rôle de l'avocat, le distinguant du rôle de l'huissier de justice, voy. A. MICHIELSENS, L. CHABOT, «La modernisation de la fonction d'huissier de

La distinction entre information et conseil est souvent ténue et il n'est pas rare que le destinataire d'un acte tente d'obtenir de l'huissier de justice un conseil. Le code de déontologie tente de répondre à ce que l'on entend par devoir d'information et le contenu de cette information : «Dans l'exercice de sa mission, l'huissier de justice a le devoir d'informer correctement et de manière complète, mais qui peut être concise, le justiciable concerné, sur :

- préalablement, son identité et sa qualité d'huissier de justice ;
- le sens et le contenu de l'acte judiciaire qu'il remet, ou le but de sa visite ;
- le cas échéant, la portée de la force exécutoire des décisions qu'il exécute ;
- le cas échéant, les délais prévus à peine de déchéance ;
- l'intérêt qu'il y a pour le justiciable à réagir rapidement et adéquatement ;
- les conséquences de son absence de réaction.

Ce devoir d'information doit être limité à ce qui est nécessaire mais suffisant pour faire prendre conscience au justiciable rencontré de ses responsabilités.

Ce devoir d'information doit se limiter aux renseignements techniques nécessaires ou utiles à l'exercice des droits du justiciable à l'exclusion de toute prise en charge des intérêts de ce dernier.»<sup>145</sup>

Ces réflexions faites par rapport au devoir d'information et l'accentuation avec le temps de l'encadrement législatif de cette information, il est à présent temps d'aborder la communication prévue par le législateur dans le cadre de l'expulsion.

Il nous semblait important d'aborder préalablement le statut de l'huissier de justice dans sa globalité dès lors qu'il encadre bien entendu également la procédure d'expulsion. Ainsi le lecteur peut-il à présent comprendre, par exemple, pourquoi l'huissier de justice est réticent à prévenir le CPAS des dates d'expulsion.

Les textes propres à l'expulsion par voie d'huissier de justice sont rares<sup>146</sup> et, partant, le rôle de l'huissier de justice dans ce cadre de l'expulsion n'est guère abordé.

### 9.3.2.3. Le rôle assigné par la jurisprudence

Il est à constater que la jurisprudence récente tente d'influer elle aussi sur le contenu des informations reprises dans l'exploit de l'huissier de justice<sup>147</sup>.

justice – rapport au Ministre de la Justice», 29 juin 2018, p. 17, de même que C. Const., 31 mai 2018, n° 62/2018, points A.21.2 et B.84.3.

145 Art. 71, § 1er.

146 Les seuls textes publiés prenant l'intervention de l'huissier de justice comme fil conducteur sont les suivants : Voy. Q. DEBRAY, L. LELEUX, «L'expulsion sans tabou», in *J.J.P.*, nov 2009, pp. 506-526 et Q. DEBRAY, L. LELEUX, «Les expulsions de logement par voie d'huissier de justice. Analyse législative et applications pratiques», *Larcier, lus & Actores*, n° 2010/3, pp. 179 à 211.

147 Voy. Par ex. en matière d'information sur les voies de recours C.E.D.H., affaire Faniël c. Belgique, n° 11892/8, 1er mars 2011 et toute la jurisprudence qui en

## 9.4. LE RÔLE SPÉCIFIQUE DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE D'EXPULSION

Comme déjà évoqué, le rôle premier de l'huissier de justice à côté de diriger l'exécution est de communiquer à chaque stade de la procédure sur les droits et obligations des parties.

Confronté au secret professionnel et aux règles propres à la protection des données à caractère personnel, l'huissier de justice ne pourra communiquer vis-à-vis de tiers que dans le cadre de la communication organisée par le législateur.

L'objet de la présente contribution ayant pour but d'ouvrir des pistes pour accentuer le caractère humain de la procédure d'expulsion, nous nous limiterons à traiter ici le rôle de communication de l'huissier de justice vis-à-vis des tiers et du justiciable, tout en veillant à ce que nos suggestions ne soient pas préjudiciables au propriétaire.

### 9.4.1. LA COMMUNICATION AU CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE

Dans le but d'humaniser la procédure d'expulsion, le législateur a introduit dans les textes<sup>148</sup> l'obligation de communication au CPAS tantôt de l'acte introductif d'instance contenant une demande en expulsion, tantôt du jugement ordonnant une mesure d'expulsion.

Le législateur n'a étrangement visé que les expulsions ordonnées par jugement<sup>149</sup> et a envisagé un traitement différent pour les deux catégories qu'il a définies. Dans le cas d'une demande par citation tendant à l'expulsion d'une personne physique qui a conclu un bail à loyer portant sur un bien qui, selon l'acte introductif d'instance, sert de domicile au preneur ou, à défaut de domicile, de résidence, la communication au CPAS par l'huissier de justice s'effectue au moment de l'introduction de la demande<sup>150</sup>, et ce passé un délai de quatre jours à compter de la signification de la citation. Lorsque l'affaire est introduite par requête écrite ou par comparution volontaire, il revient au greffier de procéder à ladite communication passé le délai de quatre jours suivant l'inscription de l'affaire au rôle général. Ce modus operandi vaut également pour les procédures d'expulsion des occupants de lieux qu'ils occupent sans titre ni droit.

découle.

148 Loi du 30 novembre 1998, *M.B.*, 1er janvier 1999.

149 P. Taelman, «*Reële executie*», in *Beslag- en executierecht – Naar een collectief beslagrecht*, Antwerpen-Groningen, Intersentia, 2001, p. 277-278. L'expulsion peut également intervenir sur base d'un jugement d'accord, d'un procès-verbal de conciliation, d'un accord de médiation, d'une sentence arbitrale ou encore de certains actes notariés. Pour une analyse à ce propos, voy. Q. DEBRAY, L. LELEUX, «*Les expulsions de logement par voie d'huissier de justice. Analyse législative et applications pratiques*», *Larcier, lus & Actores*, n° 2010/3, pp. 179 à 211.

150 Pour les modalités pratiques, voy. l'art. 1344ter et 1344novies C. jud.



Dans les autres cas, c'est au moment de la signification du jugement que la communication au CPAS du lieu où le bien se situe est réalisée<sup>151</sup>.

Dans le premier cas, la communication au CPAS du domicile ou à défaut de la résidence du preneur de l'acte introductif d'instance peut intervenir par quelque procédé de télécommunication que ce soit, avec confirmation par simple courrier<sup>152</sup>, alors que dans le second cas, la communication du jugement intervient par simple lettre.

Le preneur peut s'opposer à ces communications dans un délai de deux jours à partir de la convocation par pli judiciaire ou à partir de l'acte d'huissier de justice.<sup>153</sup>

Ceci suscite quelques réflexions dont certaines que nous avons déjà émises par ailleurs.

Seules les expulsions ordonnées par jugement font l'objet d'une communication au CPAS. De fait, les expulsions autorisées entre parties et consignées dans un procès-verbal de conciliation ne seront pas communiquées au CPAS. Il en va de même en cas d'exécution de la grosse du cahier des charges dressé en vue d'une vente immobilière sur saisie, ou encore sur base d'une sentence arbitrale. La raison d'être de cette distinction est difficile à saisir.

Cette obligation de communication n'a pas réduit de façon significative le nombre d'expulsions et on peut donc légitimement se poser la question de son efficacité. La pratique nous renseigne aussi qu'il est extrêmement rare que le preneur s'oppose à la communication au CPAS<sup>154</sup>.

Intuitivement, nous dirions que le CPAS est prévenu *trop tôt*, étant – dans les grandes entités – littéralement débordé d'informations, alors que finalement une très petite proportion aboutit à une expulsion. Comme auparavant, il arrive malheureusement que l'huissier de justice soit encore obligé d'user de son influence pour que le CPAS agisse dans l'urgence, en cas de drames familiaux ou sociaux. Nous avons cependant lu différentes remarques récentes arguant le contraire. Le fait d'être prévenu alors que le propriétaire est déjà dans une logique contentieuse fait en sorte que le CPAS n'a pratiquement plus de marge

de manœuvre pour aplanir la situation. Selon certains<sup>155</sup>, le CPAS est donc prévenu *trop tard*.

Notons également que le défaut d'envoi de l'acte introductif d'instance au CPAS n'entraîne pas la nullité ou l'irrecevabilité de la demande<sup>156</sup>. De fait, aucune sanction n'est prévue par l'article 1344ter et suivants du Code judiciaire et il n'existe aucune nullité ou cause d'irrecevabilité sans texte. Il en va de même en cas de défaut d'envoi du jugement.

Il est aussi assez troublant de constater que le législateur a prévu que le CPAS devant être averti lors de l'introduction d'une cause est celui du domicile du locataire (ou, à défaut, de sa résidence)<sup>157</sup>, alors que la communication des jugements est adressée au CPAS du lieu où le bien se situe<sup>158</sup>. La compétence territoriale retenue par la loi relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS<sup>159</sup> est pourtant le lieu de résidence de la personne à expulser.

Nous pourrions également suggérer que les CPAS fournissent à l'huissier de justice une note explicative sur les procédures d'aide, à joindre aux actes de citation et de signification. Vu le nombre d'huissiers de justice et le nombre de CPAS, l'intervention de la Chambre Nationale des huissiers de justice et la Fédération des CPAS pourraient avoir un effet bénéfique sur l'établissement d'un document-type et d'un mode de transmission généralisé et uniformisé.

Un site internet avec un lien vers les CPAS locaux pourraient aussi avoir un effet bénéfique, bien que nous dirions intuitivement que l'expulsion concerne plus la classe moyenne la plus pauvre chez qui l'accès à internet n'est sans doute pas encore une évidence.

#### 9.4.2. LA COMMUNICATION AVEC LES SERVICES DE POLICE ET LA NATURE DE LEUR INTERVENTION

Avant de fixer une date d'expulsion, l'huissier de justice ou son personnel, prend contact avec différents intervenants pour vérifier leur disponibilité et croiser les agendas : services de police, service de voirie communale si la police ne s'en charge pas<sup>160</sup>, serrurier et déménageur.

151 Pour les modalités pratiques, voy. l'art. 1344sexies C. jud.

152 Art. 1344ter, §2 et 3.

153 Notons que le Conseil d'État était à l'époque d'avis que ce délai paraît extrêmement court : « on peut douter qu'il suffise raisonnablement à permettre au preneur d'exprimer son opposition et à éviter ainsi de porter atteinte au droit et au respect de la vie privée, garanti par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et par l'article 22 de la Constitution ». Avis du Conseil d'État, 1157/1 – 96/97.

154 En dix ans de temps (2007 à 2016) et près de 1500 citations ou significations réalisées par notre étude et justifiant une communication au CPAS, nous n'avons été confrontés qu'à une seule opposition d'un locataire défaillant à la communication au CPAS, telle que visée aux articles 1344ter et 1344sexies C. jud. Soit le destinataire de l'acte ne le lit pas, ce qui est probable, soit il n'y voit aucun inconvénient, soit encore le délai de deux jours s'avèrent trop court. Nous n'avons cependant jamais été confrontés à une demande tardive.

155 Voyez en ce sens l'exposé de M. INSLEGERS, représentant du Vlaams Overleg Bewonersbelangen en Commission de la Justice du Sénat, lors des discussions menées à propos du projet de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la procédure relative aux litiges en matière de louage. *Doc. Parl.*, Sénat 2007-2008, n° 4-693/5, p. 7.

156 J.P., Beauraing, 14 décembre 1999, *Échos log.*, 2000, p. 92.

157 Art. 1344ter C. jud.

158 Art. 1344sexies C. jud.

159 Loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS. Cette loi prévoit cependant plusieurs exceptions dans lesquelles le CPAS du domicile est compétent.

160 Comme à Bruxelles-ville.

Tous ces intervenants sont également tenus au secret professionnel, soit de par la nature de leur fonction, soit comme sous-traitant de l'huissier de justice. L'huissier de justice veillera à leur transmettre le minimum d'informations nécessaires à la réalisation de leur mission, de telle sorte que le serrurier et les déménageurs ne reçoivent généralement que l'adresse, alors que la commune qui doit gérer la question du stockage du mobilier recevra également l'identité de la personne expulsée, tout comme la police.

Le rôle de la police lors d'intervention au côté de l'huissier de justice est rarement évoqué. Sans doute, n'imaginerait-on pas l'huissier de justice procéder à une expulsion sans son intervention. C'est pourtant ce qui est imaginé dans certains sérails politiques en vue d'alléger la charge de travail des services de police.

Il nous semble donc opportun de rappeler que, dans le cadre d'exécution de décision de justice, le rôle de la police n'est pas uniquement d'assurer la protection de l'huissier de justice et des différents intervenants<sup>161</sup>, mais également d'être le représentant du débiteur absent exerçant un contrôle sociétal sur la mission de l'huissier de justice et la façon dont il exerce son ministère, garantissant au débiteur et à la société la légalité de la perquisition civile réalisée par l'huissier de justice et l'absence de voie de fait commise par l'huissier de justice ou les personnes l'accompagnant.

Ceci ressort de l'article 1504 du Code judiciaire<sup>162</sup>, qui prévoit d'ailleurs que ce rôle peut aussi être exercé par le juge de paix ou le bourgmestre, soit deux autres représentants de l'autorité locale issu du monde judiciaire ou du monde politique, jouissant d'une neutralité naturelle suffisamment forte pour emporter la conviction de toute partie en cas de conflit de quelque nature que ce soit.

À noter d'ailleurs que cette mission appartient au commissaire de police, tout en lui réservant la possibilité de désigner un agent pour le représenter (et non le remplacer). De fait, on peut estimer que ce contrôle objectif ne peut être exercé que par une autorité jouissant d'une indépendance et une expérience suffisante pour s'opposer à l'huissier de justice.

Enfin, ce qui différencie l'expulsion des autres missions de l'huissier de justice où la présence du commissaire de police, du juge de paix ou du bourgmestre n'est pas systématiquement nécessaire, c'est la présence obligatoire des services de police en vue de surveiller les biens expulsés

mis sur la voie publique, dans l'attente de leur enlèvement par les services communaux<sup>163</sup>.

Aucune autre communication n'est prévue par la loi et, partant, n'est autorisée. Il existe cependant dans certains arrondissements un échange d'information à ce propos entre les huissiers de justice, afin d'éviter les interventions après expulsion. Cette information est échangée sous le couvert du secret professionnel partagé et servira uniquement au sein des études d'huissiers de justice.

En aucun cas il ne s'agit de la constitution d'une base de données, ce qui constituerait une infraction, à moins d'une autorisation expresse de la Commission de la vie privée. Ceci explique que la profession a été dans l'incapacité de transmettre des données empiriques sur les expulsions en région bruxelloise.

#### 9.4.3. LE DÉLAI ENTRE LA SIGNIFICATION ET L'EXPULSION PROPREMENT DITE

Ici également, le législateur a effectué une distinction entre les demandes tendant à l'expulsion d'une personne physique qui a conclu un bail à loyer portant sur un bien qui, selon l'acte introductif d'instance, sert de domicile au preneur ou, à défaut de domicile, de résidence, et les autres cas.

Dans le premier cas, l'article 1344<sup>quater</sup> du Code judiciaire fixe un délai «de base» d'un mois, à compter de la signification du jugement qui autorise l'expulsion. Il appartient aux parties de démontrer au juge que ce délai est trop long du point de vue du bailleur ou trop court du point de vue du preneur. Le juge fixera alors lui-même le délai<sup>164</sup>.

Généralement, ce délai est renseigné *in extenso* au dispositif du jugement. Si ce n'est pas le cas, c'est le délai prévu à l'article 1344<sup>quater</sup> qu'il y a lieu de respecter, soit un mois.

Dans le second cas, il appartient au juge de fixer le délai minimum entre la signification et l'expulsion. Si rien n'est prévu, l'expulsion peut avoir lieu (en théorie) immédiatement.

161 Conformément à l'article 44 de la L. sur la fonction de police.

162 Art. 1504 C. jud. «*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.*»

163 Art. 2 de la L. du 30 déc. 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution de jugements d'expulsion, *M.B.*, 17 janv. 1976, tel que modifié par la L. du 30 novembre 1998, *M.B.*, 1er janvier 1999.

164 Pour une analyse approfondie des raisons qui peuvent amener le juge à fixer un autre délai, voyez N. BERNARD et L. LEMAIRE, «*Expulsions de logement et sans-abrisme en Région de Bruxelles-Capitale. Une approche juridique transversale. Rapport final*», Fusl, <http://www.observatbru.be/documents/graphics/rapports-externes/expulsions-de-logement-et-sans-abrisme-en-region-de-bruxelles-capitale.pdf>, 2010, pp. 36 à 46 ; également publié sous «*Expulsion de logement, sans abritisme et relogement*», *JT*, dossier 77, Larquier, 2010, pp. 46 à 56.

Notons également que cet article 1344*quater* ne s'applique pas à tous les autres titres pouvant servir de base à une expulsion, de telle sorte que si le titre ne prévoit aucun délai, l'expulsion peut théoriquement avoir lieu immédiatement, dans certain cas même sans signification, ni avertissement préalable ! Dans un souci d'efficacité de la justice, de loyauté procédurale et surtout d'humanité dans l'exécution, nous recommandons dans tous les cas de figure la signification d'un commandement de déguerpir préalable à l'expulsion.

Ceci est d'autant plus primordial à l'aube d'une augmentation du nombre d'expulsions sur base d'actes notariés dont la force exécutoire vient d'être rehaussée<sup>165</sup>.

Relevons que l'huissier de justice met à profit ce délai d'attente pour prendre contact avec les différents intervenants et fixer une date la plus rapprochée de la fin du délai de grâce.

#### 9.4.4. LE DÉLAI DE 5 JOURS

L'article 1344*quater*, alinéa 2, du Code judiciaire dispose qu'«en tout état de cause, l'huissier doit aviser le preneur ou les occupants du bien de la date effective de l'expulsion en respectant un délai de cinq jours ouvrables».

Cet article ne s'applique en principe qu'au seul preneur personne physique portant sur un bien qui lui sert de domicile ou de résidence principale. Cependant, l'obligation d'avertir le locataire de la date effective de son expulsion introduite par la loi du 30 novembre 1998 est, à notre avis, la seule mesure ayant eu un impact positif réel et significatif. On peut donc s'étonner qu'elle soit limitée à certains cas.

Compte tenu de l'impact positif, la mesure est néanmoins très souvent appliquée par l'huissier de justice instrumentant dans tous les autres cas. En effet, le locataire – qu'il soit personne physique ou morale, qu'il s'agisse de son domicile ou d'une résidence secondaire<sup>166</sup> – averti de la date de son expulsion, prend très souvent les dispositions nécessaires pour ne plus être présent au moment de son expulsion effective. Il n'est pas rare qu'il déménage le week-end, voire

même parfois le soir précédant l'exécution forcée, évitant de la sorte l'expulsion *manu militari*. Cependant, il omet trop souvent de le signaler au bailleur ou à l'huissier de justice et de restituer les clés, par peur, pudeur ou simple négligence.

Il en résulte un effet positif pour la personne à expulser qui ne vivra pas la désagréable expérience de l'expulsion, pour le bailleur qui verra les frais d'expulsion limités et finalement pour l'huissier de justice qui est moins souvent confronté à une situation critique ou de crise.

Le délai de cinq jours doit être compté à partir de la prise de connaissance théorique de la date d'expulsion. Aucun formalisme ou mode de communication n'a été imposé à l'huissier de justice<sup>167</sup>.

À noter que notre expérience personnelle nous permet d'affirmer que plus cette information est transmise tôt au futur expulsé, moins il y aura effectivement d'expulsions. De fait, là où nous avons par le passé assez lointain l'habitude de prévenir assez tard, soit entre 5 à 10 jours avant la date effective, nous avons changé notre façon de faire. Les rendez-vous sont à présent pris systématiquement juste après signification et nous prévenons immédiatement tout le monde de la date d'expulsion, soit souvent plus d'un mois avant la date. Cela laisse un délai suffisamment long soit pour ouvrir un espace de négociation, soit pour permettre au futur expulsé de trouver une solution de relogement avant la date fatidique. Il en a résulté d'une part une diminution sensible d'expulsions «*pro forma*» et, d'autres part une diminution d'expulsions effectives, soit les expulsions où les personnes sont encore présentes dans les lieux le jour de l'expulsion.

Ceci devrait être à tous les moins une pratique à encourager et nous ne verrions pas d'inconvénients à augmenter ce délai à dix jours ouvrables, dès lors que ceci n'aura pas ou très peu d'impact pour le propriétaire. Mais cela aura par contre un effet bénéfique réel pour le futur expulsé.

En plus de cette mesure prévue par le législateur, un certain nombre d'huissiers de justice tente ultimement de prendre contact par téléphone avec le locataire afin de l'inciter une dernière fois à quitter les lieux avant l'expulsion. Il est étonnant de constater qu'à ce moment-là, il y a encore des personnes pensant que l'expulsion n'aura pas lieu ! Cette dernière tentative qui a lieu deux à trois jours avant la date d'expulsion, permet d'en éviter encore un bon nombre.

165 Art. 170 de la L. du 7 juin 2017 portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, M.B., 24 juillet 2017, complétant l'art. 19 de la L. dite de ventôse comme suit : «La force exécutoire s'étend à tous les engagements qui sont contractés dans l'acte». Ainsi, la jurisprudence acceptant antérieurement implicitement que l'acte notarié prévoyant une date de délaissement par le vendeur du bien vendu, puisse servir de titre pour procéder à l'expulsion, à la condition que cet acte contienne explicitement une clause d'expulsion en cas de refus de quitter l'immeuble à la date convenue (voy. Civ. Liège (réf.), 13 octobre 1993, *J.L.M.B.*, 1994, p. 313 ; J.P. Menin, 18 décembre 1996, *T.W.V.R.*, 1997, p. 175, note T. PRIEM, cités par E. LEROY, «De la force exécutoire des actes notariés : principes, limites et perspectives», opcit., p.155.), se voit confirmée.

166 Nous pensons par exemple à un garage, à un kot pour un enfant du locataire ou encore à un commerce d'un indépendant.

167 Pour de plus amples développements, voy. Q. DEBRAY, L. LELEUX, «*Les expulsions de logement par voie d'huissier de justice. Analyse législative et applications pratiques*», *Larcier, lus & Actores*, n° 2010/3, pp. 179 à 211.

## 9.5. PREMIERS COMMENTAIRES SUR LA RÉGIONALISATION DU BAIL D'HABITATION

L'ordonnance bruxelloise du 27 juillet 2017<sup>168</sup> relative à la régionalisation du bail d'habitation impacte de façon limitée la matière de l'expulsion. Cependant, il nous semble opportun de s'attarder sur le nouvel article 232 du Code bruxellois du logement qui dispose que «*par dérogation à l'article 1742 du Code civil, en cas de décès du preneur, si le logement est inoccupé après ce décès par les membres du ménage du preneur et si le loyer et/ou les charges demeurent impayés pendant une durée de deux mois prenant cours au décès, le bailleur peut considérer le bail comme résilié sans préavis ni indemnité. Le bailleur peut disposer librement des biens à dater de la résiliation dans le respect des règles de dépôt telles que décrites dans 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. En cas de résiliation, le bailleur peut faire libérer la garantie locative à son profit, à concurrence des montants qui lui sont dus, par demande sur requête unilatérale introduite par le bailleur ou son avocat auprès du juge compétent.*»

S'il est vrai qu'en cas de décès la reprise des lieux au profit du bailleur peut parfois s'avérer être un réel parcours du combattant, il n'en est pas moins que le bail est de plein droit poursuivi par les héritiers. Relevons aussi l'article 1762bis du Code civil qui interdit les clauses résolutoires expresses, en les réputant non écrites ; de fait, il appartient au juge de constater la résolution du bail au vu des manquements d'une des parties et de fixer une juste indemnisation.

Dans le cas qui nous occupe, soit lors du décès du preneur, le législateur bruxellois prévoit que si trois conditions sont réunies, étant le décès du preneur, le non-paiement de deux mois de loyer et la non-occupation des lieux par les membres du ménage du preneur depuis son décès, «*le bailleur peut considérer le bail comme résilié*». N'ayant cependant prévu aucun contrôle juridictionnel sur la rencontre des conditions ainsi fixées, nous nous demandons si le bail peut effectivement être considéré comme résilié. Ainsi vait-on permettre au bailleur d'entrer dans les lieux, prendre contact avec le dépôt communal pour vider les lieux, sans aucun contrôle juridictionnel préalable, ni aucun contrôle sociétal au moment de l'expulsion – parce qu'il s'agit bien d'une expulsion ! Cela nous laisse fort perplexe dès lors que cette mesure ne nous semble pas de nature à protéger les droits des héritiers, d'une part, et fait porter une lourde responsabilité sur les épaules du bailleur, d'autre part. Ce dernier sera fort avisé de se réserver la preuve de ce que les trois conditions sont réunies au moment où il reprend possession des lieux et de s'en abstenir en cas de doutes. De fait, il devra faire face aux prétentions éventuelles des

héritiers quant à la disparition de meubles et biens personnels du défunt *expulsé*.

À noter également que l'ignorance de l'identité des héritiers n'est pas requise, de telle sorte que cette procédure expéditive s'applique également aux cas où le bailleur connaît les héritiers du preneur défunt. Dans ce contexte, il est particulièrement troublant de relever que le bailleur va également pouvoir s'approprier la garantie locative «*sur requête unilatérale*».

Nous nous demandons aussi quelle est la nature de la réquisition des services communaux pour prendre en charge le mobilier expulsé par le preneur et comment les communes vont pouvoir éviter un usage abusif de leurs services.

## 9.6. ÉVOLUTIONS SUGGÉRÉES

Nous avons déjà émis quelques propositions d'évolutions afin d'optimiser les services de l'huissier de justice dans son rôle d'officier public et ministériel, allant à la rencontre du justiciable, sur le terrain.

Outre la généralisation du commandement de déguerpir, de l'avertissement de la date d'expulsion, de la transmission de l'acte introductif d'instance et du jugement signifié au CPAS, nous suggérons également qu'à tout acte de commandement de déguerpir soit joint un document d'informations fourni par le CPAS local expliquant les différentes aides qu'il peut apporter, de même que les coordonnées des différents services ad-hoc.

Pareillement, nous pourrions suggérer de généraliser et de rallonger le délai de cinq jours ouvrables dans lequel l'huissier de justice doit aviser le preneur ou les occupants du bien de la date effective de l'expulsion à dix jours. Cette information devrait également être systématiquement transmise au CPAS local, de telle sorte qu'il puisse être en mesure de réaliser une ultime démarche sur place et/ou d'évaluer les risques d'être confronté à une demande d'aide d'urgence<sup>169</sup>. Ceci aurait un impact positif sur l'organisation de leur travail et éviterait à l'huissier de justice d'être confronté à des cas extrêmes<sup>170</sup>.

Une autre suggestion est de joindre également une communication du CPAS aux actes introductifs d'instance incitant le locataire à prendre contact avec le CPAS afin de pouvoir vérifier s'il ne rentre pas dans les conditions pour que le CPAS l'aide temporairement financièrement ou à tout le moins puisse négocier avec le propriétaire.

168 Ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, M.B., 30 octobre 2017.

169 Notamment lorsqu'il s'agit de personnes déjà aidées par le CPAS, de personnes âgées, handicapées, avec des mineurs d'âge.

170 Ce qui a aussi un impact humain sur ce dernier et les différents intervenants.

Attirons enfin l'attention sur la proposition émise par les experts désignés par le Ministre de la Justice afin d'aider les personnes les plus précarisées à exercer leurs droits sociaux<sup>171</sup>.

## 9.7. CONCLUSIONS

«Même lorsqu'elles concernent des locataires en difficultés, les expulsions sont, d'une manière générale, un mal nécessaire. Si les expulsions devaient être prohibées demain, on assisterait à la mise en place d'expulsions sauvages par des systèmes mafieux, ce qui constituerait assurément un grand danger. Tant que le juge, les huissiers, et tout le système judiciaire contrôlent l'expulsion, des recours sont organisés. Mais le jour où l'expulsion judiciaire est interdite, c'est la mafia qui prend place.»<sup>172</sup>

La loi du 30 novembre 1998 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage des 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 de jugements d'expulsion a tenté d'insuffler un courant d'humanité dans une procédure qui, dans l'esprit d'une personne lambda, s'apparente à une monstruosité. Quand il s'agit de mettre une famille à la rue, l'huissier de justice a rarement le beau rôle alors que la procédure n'est menée ni à sa demande, ni sur son ordre et qu'il ne lui est pas permis de refuser de procéder à l'exécution des jugements et donc des expulsions<sup>173</sup>. Le *quidam* oublie également assez facilement que, parfois, le propriétaire privé de son bien et des revenus qu'il peut lui rapporter se trouve dans une situation de misère comparable à celle de la personne qu'il désire voir expulsée.

L'huissier de justice, en tant qu'officier public, chargé par l'État de l'exécution des décisions de justice, œuvre dans l'intérêt d'une bonne administration de la justice, ce qui fait de lui, en sa qualité d'interface entre le juge et le justiciable, un élément essentiel à l'État de droit.

Le législateur ne se trompe donc pas en portant de plus en plus attention au contenu de l'information que l'huissier de justice doit apporter au destinataire des actes, d'autant plus lorsqu'il s'agit de transmettre de l'information à des tiers, puisqu'il est tenu au secret professionnel.

Ainsi parmi une série de suggestions d'amélioration de la législation sur les expulsions domiciliaires, nous avons mis

en avant la nécessité de généraliser le commandement de déguerpir, l'avertissement de la date d'expulsion, la transmission de l'acte introductif d'instance et du jugement signifié au CPAS, nous avons suggéré qu'à tout acte de commandement de déguerpir soit joint un document d'informations fourni par le CPAS local expliquant les différentes aides qu'il peut apporter, de même que les coordonnées des différents services ad-hoc. Quant au délai de cinq jours ouvrables dans lequel l'huissier de justice doit aviser le preneur ou les occupants du bien de la date effective de l'expulsion, nous avons mis en avant les avantages à le généraliser et à le porter à dix jours. De plus, cette information devrait également être systématiquement transmise au CPAS local.

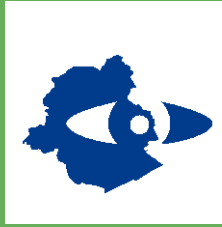
Nous avons également attiré l'attention sur l'article 232 du Code bruxellois du logement qui nous semble constituer une procédure d'exécution déguisée ne se basant que sur une situation de faits qui justifierait une résiliation du bail, mais qui devrait faire l'objet d'un contrôle juridictionnel afin d'éviter les voies de faits et les abus.

Indéniablement il est temps d'adapter la procédure d'expulsion afin d'accentuer son humanisation, et le rôle de communication de l'huissier de justice, en tant qu'acteur central de la procédure d'expulsion, devra nécessairement faire l'objet de toutes les attentions. En cela, nous nous tenons disponibles tant pour participer activement et positivement à l'élaboration de nouvelles règles protectrices, que pour ensuite les intégrer à notre pratique.

171 A. MICHIELSENS, L. CHABOT, «La modernisation de la fonction d'huissier de justice – Rapport au Ministre de la Justice», 29 juin 2018, fiche n° 2, pp. 26 et 27.

172 Th. MARCHANDISE, «Le point de vue des magistrats», in *Regards croisés sur les expulsions de logement, acte du colloque organisé le 15 janvier 2010 par l'Institut de recherches interdisciplinaires sur Bruxelles des Facultés universitaires Saint-Louis et le Syndicat des locataires, JT, dossier 77*, Larcier, 2010.

173 Voy. art. 517 C. jud.



## Regards croisés

### Les expulsions du logement et le mal-logement en Région bruxelloise: analyses et propositions de différentes organisations

#### Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2018

Les *Regards croisés* constituent une partie du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2018 (cahier 3) élaboré par l'Observatoire de la Santé et du Social de la Région Bruxelles-Capitale.

Ils proposent un ensemble de contributions d'organisations (institution et organes représentatifs, fédérations, ASBL, services publics, ...) disposant d'un rôle ou d'une expertise spécifique concernant la pauvreté, le précarisation des Bruxellois(e)s et la thématique examinée dans le rapport thématique (cahier 2).

Dans cette édition 2018, chaque organisation identifie des constats et des actions, des pistes concrètes et des recommandations en vue d'éviter le développement du mal-logement et les expulsions du domicile en Région bruxelloise.

Les contributions de neuf organisations ont été rassemblées : la FEANTSA (European Federation of National Organisations Working with the Homeless), le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, le RBDH (Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat), la DIRL (la Direction de l'Inspection régionale du Logement), l'ASBL Convivence, le SMES-B (Santé mentale & exclusion sociale Belgique), la Strada (devenue Bruss'Help) et l'Union Francophone des Huissiers de Justice (UFHJ).

<https://www.ccc-ggc.brussels/fr/observatbru/publications/rapports-sur-letat-de-la-pauvrete-5-cahiers>

Ce document est également disponible en néerlandais

Dit document is ook beschikbaar in het Nederlands onder de titel :  
«Gekruiste blikken, Uithuiszettingen en slechte huisvesting in het Brussels Gewest: analyses en voorstellen van verschillende organisaties, Brussels armoederapport 2018»