

Comment faire respecter le droit au logement à
Bruxelles ?

Avis aux bourgmestres

Novembre 2014

Table des matières

Introduction.....	3
1. Oui, le logement est un droit « essentiel ».....	5
1.1. <u>En droit international</u>	5
1.1.1 Traités, conventions et observations des Nations unies.....	5
1.1.2 La Charte sociale européenne et la Convention européenne des Droits de l'Homme.....	8
1.1.3 Droit communautaire (l'Union européenne).....	12
1.2 <u>En droit belge</u>	13
1.3 <u>En Région de Bruxelles-capitale</u>	15
2. Propositions.....	17
2.1 <u>Le droit de réquisition</u>	17
2.2 <u>La gestion publique</u>	20
2.3 <u>Tableau récapitulatif</u>	24
3. Les <u>sanctions</u>	26
3.1 Au niveau international.....	26
3.2 <u>Au niveau national</u>	27
3.3 <u>Au niveau de la région bruxelloise</u>	31
3.3.1 Amende administrative.....	31
3.3.2 L'action en cessation.....	31
Conclusion.....	33
Adresses de contact.....	35

À l'Abbé VAN DER BIEST

qui lutte opiniâtrement depuis plus de 60 ans pour le droit au logement à Bruxelles.

Introduction

Ce guide est le fruit de la concertation entre l'Union des locataires des Marolles, l'Union des locataires de Saint-Gilles, le Syndicat des Locataires de logements sociaux et la Ligue belge des droits de l'Homme.

Il résulte d'un constat absurde et alarmant : à Bruxelles, de nombreuses personnes vivent dans la rue, de façon particulièrement précaire¹ alors qu'il existe des habitations vides et des logements inoccupés². A

¹ Si recenser le nombre de sans-abris à Bruxelles est un exercice difficile en raison du caractère mobile et discret des individus placés dans cette situation, STRADA (Centre d'appui au secteur bruxellois d'aide aux sans-abris) s'est essayé à l'exercice en 2010. Déjà à l'époque, 1944 sans abris étaient comptés dans Bruxelles (<http://www.lstb.be/index23.asp?hl=f&cat=81>). Le 6 novembre 2014, ce Centre d'appui a procédé à un nouveau recensement dont les chiffres ne seront publiés qu'en avril 2015. A côté de ce phénomène, il y avait en 2014, 44 000 familles à la recherche d'un logement social soit plus de 111 500 personnes (La Libre Belgique, « 44.000 ménages attendent un logement social à Bruxelles », 17 mars 2014). Ajoutons encore les familles « logeant » avec des enfants dans des squats précaires, et donc potentiellement à la rue, soit 120 personnes dont 72 enfants selon les chiffres de Luc Bolssens de Rom en Rom (au 20/10/2014).

² Aucun recensement précis n'a été effectué mais les estimations tournent toujours entre 15 000 et 20 000 unités de logements vides à Bruxelles (http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/txt_site_logts_vides_19_07_2012.pdf). Sans oublier les millions de mètres carrés de bureaux et autres bâtiments vides facilement reconvertibles en logements.

l'approche de l'hiver 2014, cette réalité paradoxale appelle à agir, sans autre retard.

Ce petit ouvrage s'adresse en priorité aux autorités publiques bruxelloises et plus précisément aux bourgmestres des 19 Communes qui forment la Région Bruxelles-Capitale.

Mais il sera également utile à toutes les organisations qui, de plus en plus nombreuses, se battent aux côtés des sans logis.

Des outils sont à leur disposition et des solutions à cette crise humanitaire au cœur de la capitale européenne, sont possibles.

A défaut d'agir, il faudra que les autorités de tutelles imposent aux communes d'appliquer la loi et les ordonnances bruxelloises.

Il faudra, en outre, que les citoyens privés de leur droit au logement, le revendiquent en justice et pourquoi pas en déposant une plainte pénale, pour « non-assistance à personne en danger » ?

Afin que les Bourgmestres et les autorités communales ne puissent plus dire « Nous ne savions pas », voici un guide ... à suivre pour qu'à Bruxelles le droit au logement ne soit plus un leurre.

Georges-Henri Beauthier

1. Oui, le logement est un droit « essentiel ».

Le droit au logement n'est pas un droit marginal, loin s'en faut.

Il s'agit d'un droit économique et social reconnu par de nombreux instruments internationaux, par la Constitution belge mais également par des dispositions régionales.

Ce droit au logement met donc des obligations positives à charge des autorités publiques. Les autorités ont le devoir de mettre en place des mesures politiques pour rendre effectif ce droit.

1.1. En droit international³

1.1.1 Traités, conventions et observations des Nations unies

Le droit au logement fait partie intégrante des droits économiques, sociaux et culturels comme en attestent de nombreux instruments internationaux de droits de l'Homme. Le Comité des Nations unies sur les droits économiques, sociaux et culturels et le Comité européen des droits sociaux ont clarifié le contenu, les normes et les obligations. Ils y ont inclus d'une part la notion d'obligations élémentaires minimales et d'autre part la réalisation progressive des droits en fonction des ressources disponibles dans le contexte du droit à un niveau de vie suffisant. Toute régression en matière de droit au logement constituerait une violation des droits de l'Homme.

³ Source principale : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1292351>

- **Déclaration universelle des Droits de l'homme** (1948), «*Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté* »⁴.
- **Recommandation 115 sur le logement des travailleurs de l'Organisation internationale du Travail** (1961)⁵
- La **Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale** (1965 – article 5) fait obligation aux Etats d' « *interdire et éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race, de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits suivants : ... (e)... (iii) droit au logement* ».
- **Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels** (1966) «*Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'une*

⁴ Article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'Homme, 10 décembre 1948,

⁵ http://www.ilo.org/dyn/normlex/fr/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312453

amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie.» L'article 2(1) dudit Pacte énonce que « chacun des Etats parties au présent Pacte s'engage à agir, ... au maximum de ses ressources disponibles, en vue d'assurer progressivement le plein exercice des droits reconnus dans le présent Pacte ».

- **L'Observation générale n° 7 du Haut-Commissariat aux droits de l'Homme des Nations Unies sur le droit à un logement suffisant**⁶ – vise à interdire des expulsions forcées à la suite desquelles « une personne se retrouverait sans toit ou pourrait être victime d'autres violations des droits de l'homme ».
- La **Convention des Nations unies sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes**(CEDAW) promeut le droit des femmes de bénéficier de conditions de vie suffisantes, notamment en relation avec le logement, l'hygiène, l'alimentation en eau et en électricité, le transport et les communications.
- La **Convention internationale relative aux droits de l'enfant**⁷, en son article 27.3, énonce qu'en cas de besoin, les Etats doivent apporter une assistance matérielle aux parents en ce qui concerne notamment le logement.

⁶ <http://www.refworld.org/docid/47a70799d.html>

⁷ 20 novembre 1989. Entrée en vigueur le 2 septembre 1990.

Dans la **Déclaration de Vienne de 1993** les Etats du monde entier reconnaissent que les droits économiques et sociaux (dont le droit au logement) et les droits civils et politiques sont « universels, indissociables, interdépendants et intimement liés ».

Les droits économiques et sociaux doivent bénéficier de la même protection que celle octroyée aux droits civils et politiques.

1.1.2 La Charte sociale européenne et la Convention européenne des Droits de l'Homme

Au sein du Conseil de l'Europe, la Charte sociale européenne et la Charte sociale européenne révisée (CSER) et, indirectement, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales (CEDH) énoncent d'importants droits liés au logement.

- **L'article 30** (CSER) sur le droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale inclut l'obligation pour les parties « de prendre des mesures ... pour promouvoir l'accès effectif » à toute une série de services, y compris le logement.
- **L'article 31** (CSER) qui concerne quant à lui expressément le droit au logement et les mesures que les Etats s'engagent à prendre afin de rendre l'exercice de ce droit effectif, n'a pas été ratifié par la Belgique⁸. Cependant la Belgique a été condamnée

⁸ Le logement étant une compétence régionale en Belgique, les ministres des trois Régions devraient s'aligner sur de nombreux Etats européens, notamment les Pays-Bas, la France ou encore l'Italie. Voir la carte récapitulative sur le site <http://www.housingrightswatch.org/fr>.

pour des questions d'accueil et de logement sur base d'autres articles de la Charte à savoir les articles 11, 13, 17 et 30⁹.

a) Comment appliquer la Charte ?

La jurisprudence relative à la Charte se développe notamment par le biais du protocole relatif aux réclamations collectives qui permet à des ONG habilitées de saisir le Comité européen des Droits Sociaux en cas de violation, par tout Etat partie, de tout article de la Charte sociale¹⁰.

La jurisprudence de l'affaire « *Centre européen des droits des Roms c. Bulgarie* »¹¹ nous apprend que le droit à la famille est lié au droit au logement. En effet ledit Comité a conclu que l'insuffisance des conditions de logement des familles roms, l'absence de garantie de maintien dans les lieux, le non-respect des conditions entourant l'expulsion de familles roms de sites ou logements illégalement occupés et le manque d'infrastructures adéquates constituaient une violation de **l'article 16** de la Charte révisée (Droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique).

⁹ Comité des droits sociaux, décision 69/2011 *Défense des enfants international c. Belgique*, 23 octobre 2012.

¹⁰ La Belgique doit encore adopter une déclaration afin de faire entrer cette prérogative dans le droit national.

¹¹ Réclamation n° 31/2005

En 2012, dans l'affaire « *Défense des enfants international c. Belgique* », le comité considère que: « *le fait que, depuis 2009, aucun logement en centre d'accueil n'ait été garanti aux mineurs étrangers accompagnés en séjour irrégulier (ni par le réseau de FEDASIL, ni par d'autres solutions alternatives) est contraire à l'article 17§1 de la Charte. La carence persistante relative à l'accueil de ces mineurs démontre en particulier que le Gouvernement n'a pas pris les mesures nécessaires et appropriées pour assurer aux mineurs en question les soins et l'assistance dont ils ont besoin, aussi bien que pour les protéger contre la négligence, la violence ou l'exploitation, en causant ainsi un risque sérieux pour la jouissance de leurs droits les plus fondamentaux, tels que le droit à la vie, à l'intégrité psychophysique et au respect de la dignité humaine* »

Cela ne signifie pas qu'un droit effectif au logement est acquis mais bien qu'en cas de difficultés de logement, une plainte peut être basée sur le droit à la vie familiale ou le droit des enfants et des adolescents à une protection sociale, juridique et économique.

b) Comment appliquer la Convention européenne des droits de l'Homme

La Convention européenne des droits de l'Homme ne contient pas d'article spécifique au droit au logement. Les quelques affaires en la matière qui ont été portées devant la CEDH faisaient références aux **articles 3, 6, 8, 13 et 14**. Ces dispositions sont interprétées

indirectement dans le développement du droit au logement en Europe¹².

L'article 8(1) protège le droit de toute personne au respect de sa vie privée et familiale et de son domicile, par ce biais, l'article protège un droit au logement.

A la Convention européenne des droits de l'Homme s'ajoute le **Protocole additionnel premier** qui concerne le droit au respect des biens. A plusieurs reprises, la Cour a considéré qu'il y avait eu violation de l'article 1^{er} du Protocole additionnel n°1, notamment à l'égard de squatteurs dont le logement avait été détruit¹³.

Il est important de préciser que le **règlement n°1612/68¹⁴ du Conseil de l'Europe relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté¹⁵**, qui a un effet direct, traite en son article 9.1 du logement des travailleurs en provenance des autres Etats membres.

12 CEDH, *Moldovan et autres c. Roumanie*, 30 novembre 2005.

13 Concernant les squats, voir l'application du Protocole additionnel premier à la Convention européenne des droits de l'Homme dans l'arrêt *Öneryildiz c. Turquie*, arrêt 48939/99 de la Cour européenne des droits de l'Homme du 30 novembre 2004. Ainsi que la décision "*Société Confinco c. France*", 12 octobre 2010 en ce qui concerne l'intérêt patrimonial.

14 15 octobre 1968; *JOCE* n° L257 du 19 octobre 1968.

15 Communauté économique européenne (CEE)

1.1.3 Droit communautaire (l'Union européenne)¹⁶

La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (2000) n'énonce pas un droit spécifique au logement, elle indique, en son **article 34**, que « *afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les modalités établies par le droit communautaire et les législations et pratiques nationales* ».

Cette Charte fait partie intégrante du Traité de Lisbonne qui a été ratifié par les Etats membres de l'Union, dont la Belgique. Elle a donc la même valeur que les traités, la même force obligatoire. Les mesures prises à l'échelon de l'Union Européenne devraient garantir le respect des obligations dans la mise en œuvre de la législation de l'Union Européenne, que ce soit au niveau européen ou national.

16 DE SCHUTTER, O. et BOCCADORO, N., « *droit au logement dans l'Union européenne* », Cellule de recherche interdisciplinaire en Droits de l'Homme, UCL, 2005 ; <http://cridho.uclouvain.be/documents/Working.Papers/CridhoWPs022005.PDF>

1.2 En droit belge¹⁷

Depuis 1994, le droit au logement est inscrit dans la Constitution belge. L'**article 23 de la Constitution** énonce :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment : [...]

3° le droit à un logement décent ; [...] »

Il est reconnu à l'article 23 plusieurs effets :

Effet de « standstill » : On ne peut aller à rebours d'une protection octroyée au citoyen. Cela signifie que le législateur ne pourrait prendre des mesures qui iraient à l'encontre de l'objectif inscrit dans l'article 23 de la Constitution de garantir un logement décent. Une disposition fédérale ou régionale ne pourrait pas diminuer le niveau de protection octroyé par la législation relative au logement.

Effet lors d'un conflit d'interprétation : lors d'un conflit d'interprétation, le juge se doit de choisir celle qui sera la plus proche de l'article 23 de la Constitution.

Incitation législative : il existe une obligation positive à charge de l'Etat de faire respecter le droit au logement.

¹⁷ Source :

http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport6/II_droitaulogement.pdf

Il est dès lors possible de combattre des restrictions au droit au logement sur base de l'article 23 de la Constitution. En effet, la Cour constitutionnelle a, par exemple, invalidé une disposition du code flamand du logement parce qu'elle était en contradiction avec le droit à un logement décent consacré par l'article 23 de la Constitution¹⁸.

Si l'article 23 de la Constitution ne confère, en principe, pas de droits subjectifs, certains juges n'ont pas hésité à reconnaître une applicabilité directe au droit à un logement décent notamment à propos d'arrêtés d'inhabitabilité. Le Tribunal de première instance de Namur a ainsi décidé que l'expulsion, suite à un arrêté d'insalubrité, sans alternative de relogement méconnaissait les droits subjectifs de la requérante¹⁹. De même, le Juge de paix d'Uccle a reconnu que l'article 23 de la Constitution interdisait l'expulsion d'un locataire après la fin du bail, sans enjoindre aux pouvoirs publics de le reloger préalablement²⁰.

Le Conseil d'Etat s'est également prononcé sur ces questions en suspendant les ordonnances d'expulsion pour insalubrité qui n'avaient pas intégré un relogement²¹.

¹⁸ C.C., 10 juillet 2008, n°101/2008, <http://www.const-court.be/public/f/2008/2008-101f.pdf>.

¹⁹ Civ. Namur (Req. unil), 11 mai 1994, *D.Q.M.*, n°7 juin 1995, p. 54

²⁰ J. P. Uccle, 16 avril 2007, *J.L.M.B.* 2007, p. 1003.

²¹ C.E, arrêt n°139.837 du 26 janvier 2005 ; C.E, arrêt n° 157.426 du 7 avril 2006.

1.3 En Région de Bruxelles-capitale²²

De nombreuses dispositions applicables dans la Région de Bruxelles-Capitale ont trait au droit au logement.

Les principales sont :

- L'article 135 de la Nouvelle loi communale : **pouvoir de police**
- L'article 134bis de la Nouvelle loi communale : **droit de réquisition des communes**
- L'arrêté de l'Exécutif du 19.07.1990 : **acquisition d'immeubles abandonnés**
- L'arrêté du Gouvernement du 12.02.1998 : **subvention régionale pour la rénovation ou la démolition de certains immeubles**
- L'article 26 de la loi du 05.08.1992 sur la fonction de police : **droit de pénétrer dans les immeubles abandonnés**
- L'article 74 de la loi-programme du 02.01.2001 : **réquisition ministérielle au profit des candidats-réfugiés**
- Les **plans communaux de développement**
- Le Code bruxellois du Logement : **droit de gestion publique/aide à l'acquisition d'immeubles abandonnés**
- Le Code bruxellois de l'Aménagement du Territoire : **inventaire global des sites d'activité inexploités**
- Le Code bruxellois de l'aménagement du territoire : **droit de préemption**

Le droit de réquisition et le droit de gestion publique sont analysés ci-après.

²² Source: LAMBOTTE F., EVRARD O., « Normes relatives aux immeubles abandonnés », Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-capitale ; http://www.avcb-vsgeb.be/fr/Publications/documents.html?doc_id=228&vID=250

2. Propositions

Il vient d'être prouvé qu'il existe en Belgique de nombreuses mesures internationales et nationales (partie 1) censées rendre le droit au logement plus effectif. Dans la pratique, c'est loin d'être satisfaisant.

Comme les autorités publiques n'ont pas recours aux instruments existants qui répondent pourtant à l'obligation d'assurer ce droit au logement, cette deuxième partie énumérera les possibilités qui s'offrent concrètement aux autorités publiques. Il s'agit essentiellement du droit de réquisition et à la gestion publique de logements.

2.1 Le droit de réquisition

La **loi du 12 janvier 1993** contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire a introduit un **article 134 bis à la Nouvelle loi communale** :

« Sur requête motivée du président du conseil de l'aide sociale, le bourgmestre dispose à partir de la mise en demeure du propriétaire d'un droit de réquisition de tout immeuble abandonné depuis plus de six mois, afin de le mettre à la disposition de personnes sans abri. Le droit de réquisition ne peut s'exercer que dans un délai de six mois prenant cours à dater de l'avertissement adressé par le bourgmestre au propriétaire et moyennant un juste dédommagement. Le Roi définit, par arrêté délibéré en Conseil des Ministres, les conditions et les modalités dans lesquelles le droit de réquisition peut être exercé. Cet arrêté fixe également la procédure, la durée d'occupation, les modalités d'avertissement du propriétaire et ses possibilités d'opposition à la réquisition ainsi que les modes de calcul du

dédommagement ».

Ce droit de réquisition donne plein pouvoir au bourgmestre, sur requête du C.P.A.S, de réquisitionner un immeuble qui serait abandonné depuis plus de six mois.

Cette disposition est à lire en parallèle avec **l'Arrêté royal du 6 décembre 1993** réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134bis de la nouvelle loi communale.

Ce que doit faire un bourgmestre bruxellois²³, s'il ne l'a déjà fait:

- 1) Répertorier les immeubles inhabités sur le territoire de sa commune depuis plus de six mois.
- 2) Inciter les présidents des CPAS à lui envoyer des requêtes pour lui exposer les besoins destinés aux sans-abris.
- 3) Déterminer les immeubles à effectivement réquisitionner et évaluer les travaux nécessaires pour rendre les lieux habitables²⁴.
- 4) Donner un avertissement au propriétaire par voie recommandée.
- 5) Laisser courir un délai d'un mois pour permettre au propriétaire de faire opposition.
- 6) En cas d'opposition, le bourgmestre a un mois pour se prononcer sur l'opposition du propriétaire. S'il ne le fait pas, la réquisition ne peut pas s'opérer.
- 7) En l'absence de motifs valables, il doit motiver une décision

²³ Arrêté royal réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134bis de la nouvelle loi communale, 6 décembre 1993 ; *M.B.* : 30 décembre 1993.

²⁴ Chaque Commune a une « enveloppe » consacrée au logement, il est essentiel qu'à tout le moins une partie des sommes allouées au logement soit consacrée aux sans abris.

- pour informer le propriétaire de la réquisition de son immeuble.
- 8) Une Convention est établie entre la commune et le propriétaire dans le mois afin de déterminer la durée d'occupation de l'immeuble.
 - 9) En l'absence de Convention, le bourgmestre émet un arrêté de réquisition fixant les besoins pour les sans-abris et les travaux à réaliser.
 - 10) Un juste dédommagement doit être alloué (correspondant à un juste revenu locatif)
 - 11) Si le propriétaire, ou l'un de ses parents jusqu'au troisième degré, décide de vivre dans l'immeuble en question²⁵, la réquisition ne peut plus avoir lieu. Il est essentiel de prévoir un suivi pour vérifier que l'immeuble est concrètement habité et que le propriétaire n'a pas simplement tenté d'éviter la réquisition.
 - 12) En cas de contestation, le Juge de paix est compétent²⁶.

Le droit de réquisition se veut **temporaire** et n'est pas en opposition avec le droit de propriété. Une procédure est prévue avec des garanties telles que l'avertissement, le droit de faire opposition, une durée limitée et un juste dédommagement.

La réquisition vise à parer aux drames et à l'urgence lorsque l'hiver s'installe. Il est indispensable que les communes entament dès à présent cette procédure qui, si elle prend du temps à mettre en place, répond à deux problèmes criants dans toutes les communes bruxelloises : la présence de sans abris et le délabrement d'immeubles inoccupés.

25 Le propriétaire ou son parent doit habiter dans l'immeuble de manière effective endéans les trois mois.

26 Article 591, 8° du Code Judiciaire.

Il est donc essentiel de procéder immédiatement au relevé des immeubles abandonnés depuis plus de six mois et également de vérifier qu'aucun immeuble public n'est laissé vacant alors qu'il pourrait être utilisé pour loger des sans abris²⁷. Charité bien ordonnée commence toujours par soi-même !

Il serait indécent que des autorités publiques se réfugient derrière le prétexte que des bâtiments publics vacants sont en passe d'être rénovés pour ne pas réquisitionner !

L'intention du législateur était bonne. Néanmoins la pratique – ou plutôt son absence- nous apprend que le droit de réquisition, qui concerne des immeubles entiers, est mis à mal notamment parce qu'il dépend exclusivement de la volonté des bourgmestres.

Les bourgmestres, leurs échevins et les conseils communaux se doivent depuis 20 ans de mettre le droit au logement dans leurs priorités. Et si des textes régionaux doivent être modifiés, pourquoi les bourgmestres, les échevins, les conseillers communaux qui souvent, sont aussi conseillers régionaux et qui peuvent donc modifier les ordonnances régionales, ne s'attèleraient-ils pas à une tâche dont on sait que chaque année, à la même date, elle appelle l'urgence.

2.2 La gestion publique

L'ordonnance du 17 juillet 2003 offre un autre outil aux administrations communales bruxelloises pour parer aux logements inoccupés ou qui ne répondent pas aux normes sans pour autant que des travaux y soient effectués.

27 Article 4§1 de l'arrêté royal du 6 décembre 1993.

Contrairement au droit de réquisition, le droit de gestion publique concerne des **logements** et non des immeubles. Ce qui permet de cibler des appartements ou des étages dans des bâtiments partiellement habités. Cet instrument pourrait donc parfaitement convenir aux centaines d'appartements, par exemple, ceux inoccupés au-dessus des magasins quand un accès en dehors du commerce est possible. Il est important de noter que cela ajouterait un nombre élevé de logements dans Bruxelles.

De plus, depuis la réforme de 2013²⁸, la gestion publique des logements n'est plus la prérogative exclusive des opérateurs immobiliers publics mais également celle des agences immobilières sociales (ci-après AIS) qui sont des acteurs privés²⁹. Et ce, sans passage préalable par le juge.

a) Quels logements sont présumés inoccupés³⁰ ?

- Ceux à l'adresse desquels personne n'est inscrit à titre de résidence principale aux registres de la population;
- Ceux pour lesquels les propriétaires ont demandé une réduction du précompte immobilier pour improductivité;
- Ceux qui ne sont pas garnis du mobilier indispensable à leur affectation;
- Ceux pour lesquels la consommation d'eau ou d'électricité constatée pendant une période d'au moins douze mois consécutifs est inférieure à la consommation minimale fixée par

²⁸ Ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant le Code bruxellois du Logement; *M.B.* 18 juillet 2013).

²⁹ Article 15§1er du Code bruxellois du logement.

³⁰ Article 15 §2 du Code bruxellois du logement.

le Gouvernement.

b) Quelle est la procédure à suivre ?

- 1) L'opérateur immobilier public (OIP) ou une agence immobilière sociale (AIS) propose au propriétaire par courrier recommandé de gérer son bien en vue de le mettre en location après avoir effectué les travaux nécessaires. Les agents inspecteurs du Service d'inspection régionale ou le fonctionnaire délégué par le Gouvernement peuvent visiter l'habitation entre 8h et 20h, à la demande d'un OIP ou d'une AIS.
- 2) Un contrat-type avec les éléments contenus à l'article 16 §4 du Code bruxellois du logement est proposé au propriétaire.
- 3) Un délai de deux mois est laissé au propriétaire pour formuler sa réponse.
- 4) En cas d'absence de réponse du propriétaire ou absence de motifs sérieux, le propriétaire est mis en demeure de procéder aux travaux et de louer son bien. Cette mise en demeure annonce la volonté de l'OIP ou de l'AIS de gérer le logement.
- 5) En l'absence de réaction à l'échéance de la mise en demeure, le bien est mis en gestion publique.
- 6) L'OIP ou l'AIS dispose de la compétence de gérer provisoirement l'habitation (travaux) et de louer le bien pendant neuf ans. Comme le précise l'article 18§2 du Code bruxellois du Logement, cette période peut être prolongée à discrétion tant que les frais ne sont pas remboursés. Cela ne peut se décider qu'au terme des 9ans.
- 7) Le titulaire de droits réels peut demander, par voie recommandée, de reprendre la gestion de son habitation à la condition d'avoir remboursé au préalable le solde de l'ensemble

des frais exposés, directement ou indirectement par l'OIP ou l'AIS.

Il est tout à fait possible de coupler le droit de gestion publique avec une politique de relogement des sans-abris. Cet outil à la disposition des autorités communales est d'une plus grande souplesse que le droit de réquisition et peut donc s'adapter à des situations différentes afin de toucher un maximum de personnes.

2.3 Tableau récapitulatif

Réquisition d'immeubles abandonnés (article 134bis de la Nouvelle loi Communale)	Droit de gestion publique d'un logement inoccupé (C. log.bxl, art. 15et ss.)
Inventaire préalable des immeubles abandonnés sur le territoire de la commune	Il est nécessaire de tenir un registre des logements inoccupés.
Organe compétent: le bourgmestre	Organe compétent: opérateur immobilier public ou agence immobilière sociale.
Saisine préalable obligatoire par le président du conseil de l'action sociale	/
La réquisition n'est pas possible s'il existe des immeubles publics à l'état d'abandon	/

Porte sur un immeuble	Porte sur un logement
Critères d'abandon (proches de l'insalubrité)	Critères d'inoccupation
Réquisition impossible si l'abandon résulte d'une "cause légitime"	Prise en gestion ou en location possible même lorsque le logement est inoccupé pour une « cause légitime »
Réquisition	Gestion publique
Reprise de l'immeuble si son titulaire vient à manquer d'un logement pour lui-même ou un proche	Reprise du logement pour toute cause à la condition que le titulaire s'acquitte de ses dettes envers l'opérateur immobilier public

3. Les sanctions

3.1 Au niveau international

En matière de droits économiques sociaux et culturels, de nombreux accords³¹ déterminent les exigences visant une mise en œuvre efficace desdits droits, dont le droit au logement. Ils précisent également la nature des violations.

« Toute personne ou tout groupe victime d'une violation de ses droits économiques, sociaux et culturels devrait pouvoir exercer un recours juridique utile ou tout autre recours approprié, au niveau national et international (...). et prétendre à une réparation adéquate »³².

Des recours sont donc possibles en droit international au regard des obligations des Etats.

³¹ Principes de Limbourg de 1986 ; Directives de Maastricht de 1997 et notamment leur paragraphe 11 : *« une violation des droits économiques, sociaux et culturels se produit lorsqu'un Etat suit, par action ou par omission, une politique ou une pratique qui enfreint ou néglige délibérément des obligations conventionnelles, ou qu'il ne parvient pas à remplir l'obligation de moyens ou de résultat prescrite ».*

³² Directives de Maastricht, paragraphe 11.

3.2 Au niveau national³³

Le droit au logement n'est pas, en tant que tel, un « droit subjectif », il n'est donc pas envisageable d'aller devant un juge afin de « réclamer son droit à un logement décent ». En effet, il s'agit d'une obligation de moyen de l'Etat et non de résultat.

Cependant, la vie dans la rue engendre très souvent des situations qui constituent une violation de droits opposables à l'Etat : le droit à une vie familiale et privée, le droit à l'éducation, le droit à la dignité, l'interdiction des traitements inhumains et dégradants, l'assistance aux personnes en danger,...

a) Au civil

Une commune, sur base de **l'article 1382 du Code civil**, peut être tenue responsable du dommage qu'elle cause par le biais de son agent qui agit en qualité d'organe de ladite commune³⁴. Il arrive qu'il y ait coexistence de la responsabilité civile de la commune et la responsabilité personnelle de l'agent ayant agi dans le cadre de ses fonctions. Ils sont alors condamnés solidairement à la réparation du dommage.

³³ Source : BOLLEN S. et SMOOS S., « *la responsabilité civile et pénale des communes, de leurs mandataires et de leur agents* », www.uvcw.be, septembre 2008.

³⁴ Cela ne concerne que les mandataires, à savoir le bourgmestre, les échevins ou les conseillers communaux. Les personnes sous contrat statutaire ont un régime différent.

Quelles fautes sont prises en considération ?

Toute faute, même légère, engage la responsabilité directe de la commune du fait de son organe si elle a été commise dans l'exercice de ses fonctions. La commune peut donc être civilement responsable en cas de négligence ou de manquement.

Il est à noter que pour ce qui est des préposés de la Commune (sous contrat statutaire), l'article 2 de la loi du 10 février 2003 instaure une responsabilité limitée en leur faveur, la responsabilité du pouvoir public couvrant les actes de tous les membres du personnel.

b) Au pénal

L'article 2 de la loi du 4 mai 1999 prévoit une immunité pénale pour les personnes morales de droit public. Néanmoins, il est possible de mettre en cause la responsabilité du mandataire lui-même lorsque la faute peut lui être imputée. Il est possible que l'ensemble du collège communal soit considéré comme co-auteur.

En ce qui concerne les sans abris, il est possible d'invoquer des délits d'imprudence :

- défaut de prévoyance ou de précaution
- coups et blessures involontaires
- homicide involontaire (mort d'un sans-abri pendant l'hiver)

Une attention particulière doit être réservée à l'article 422 *bis* du Code pénal qui condamne la **non-assistance à personne en danger**³⁵.

³⁵ J. CASTIAUX, “ Les abstentions de porter secours “ in *Qualifications et jurisprudence pénales*, X, 2007.

Article 422 bis du Code pénal: « Sera puni d'un emprisonnement de huit jours à (un an) et d'une amende de cinquante à cinq cent euros ou d'une de ces peines seulement, celui qui s'abstient de venir en aide ou de procurer une aide à une personne exposée à un péril grave, soit qu'il ait constaté par lui-même la situation de cette personne, soit que cette situation lui soit décrite par ceux qui sollicitent son intervention. Le délit requiert que l'absténant pouvait intervenir sans danger sérieux pour lui même ou pour autrui. Lorsqu'il n'a pas constaté personnellement le péril auquel se trouvait exposé la personne à assister, l'absténant ne pourra être puni lorsque les circonstances dans lesquelles il a été invité à intervenir pouvaient lui faire croire au manque de sérieux de l'appel ou à l'existence de risques ».

La commission de cette infraction exige :

(1) une abstention de venir en aide ou de procurer une aide :

- l'abstention de venir en aide reste punissable alors même que l'intervention requise n'aurait pas été efficace³⁶
- l'intervention attendue implique parfois de réclamer l'aide d'un tiers³⁷
- dès lors qu'une intervention est requise elle ne peut être interrompue que lorsque le péril a cessé³⁸

³⁶ Cass., 9 novembre 1964, *Pas.* 1965, I, 242 et *Rev. Dr. Pén.*, 1964-65, 502; Liège, 25 juin 1986, II 164

³⁷ Voy en ce sens: Corr. Antwerpen (Ch. Cons.), 17 février 1969, *R.W.*, 1968-69, 1571) ; Civ. Tongeren, 10 septembre 1998, *Rev. Dr. Santé*, 1998-99, 232.

³⁸ Voy en ce sens: Cass., 26 juin 1972, *Pas.*, 1972, I, 996 et *Rev. dr. Pén.*, 1972-73, 95

(2) à une personne

(3) laquelle est exposée à un péril grave :

Ce péril doit être grave, actuel et imminent³⁹. La notion de gravité est appréciée de façon large en ce sens que un danger de mort n'est pas exigé. En effet, un risque d'atteinte à l'intégrité personnelle, à la liberté ou à l'honneur est suffisant.

(4) la personne qui s'abstient de venir en aide a connaissance de ce péril :

L'existence même de ce guide est une prise de connaissance du danger dans lequel se trouve l'ensemble des sans-abris de Bruxelles. Et,

(5) il y a une absence de danger pour l'intervenant.

La loi du 13 avril 1995 prévoit une circonstance aggravante dans le cas où la personne en péril est un mineur. Cette circonstance aggravante alourdit la peine.

En plus des sanctions pénales, le bourgmestre (mandataire public) peut se voir infliger des peines accessoires liées à sa fonction : destitution (art. 19 Code Pénal) ou l'interdiction des droits civils et politiques (art. 31 à 34 Code Pénal).

³⁹ Mons, 25 octobre 1996, *Rev.dr. santé*, 1998-99, 388

3.3 Au niveau de la Région Bruxelles-Capitale

3.3.1 Amende administrative⁴⁰

L'article 20 du Code bruxellois du Logement punit d'une sanction administrative les logements inoccupés :

« Constitue une infraction administrative le fait, pour le propriétaire ou le titulaire d'un droit réel principal, de maintenir inoccupé, tel que défini à l'article 15 du présent Code, un immeuble ou une partie d'immeuble destiné au logement d'un ou de plusieurs ménages. »

L'infraction peut aller jusqu'à 500 euros par mètre courant de la façade multiplié par le nombre d'étages⁴¹.

Si les communes s'attèlent à inventorier les logements inoccupés sur leur territoire, des amendes peuvent être perçues auprès du propriétaire. Ces amendes pourront gonfler le budget « logement » de la commune et alimenter les ressources pour faire des travaux dans les immeubles inhabités ou les logements inoccupés.

3.3.2 L'action en cessation

Selon l'article 22 du Code bruxellois du Logement, le Président du Tribunal de première instance peut ordonner toute mesure utile afin de faire cesser l'inoccupation telle qu'une action en cessation. L'action est

40 O. EVRARD, B. NIKOLOVA RUSLANOVA "Amende administrative et action en cessation en cas de logement inoccupé", Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles –Capitale, décembre 2009, <http://www.avcb-vsgb.be>.

41 Article 20 §4 du Code bruxellois du logement.

enclenchée à la demande des autorités administratives ou d'une association agréée⁴².

Cette procédure s'introduit en référé et vise à mettre un terme à l'infraction que constitue l'inoccupation d'un logement. Le président du Tribunal peut assortir l'injonction d'une astreinte.

*
* *

42 Il suffit pour être agréé d'en faire la demande auprès du Secrétaire d'Etat au logement de la Région de Bruxelles-Capitale. L'union des locataires Quartier Nord asbl et Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat (RBDH) sont, par exemple, deux associations agréées à Bruxelles.

Conclusion

Des outils existent. Il faut convaincre voire contraindre ceux qui en disposent, de les utiliser. Toutes les 19 communes sont concernées : le fardeau ne peut pas être porté par les plus pauvres.

Il est plus que temps d'arrêter de se renvoyer la balle.

Faudra-t-il dénombrer des morts pour que, enfin, notre société, et donc ses élus, ne violent plus impunément un droit essentiel : se loger ?

Le 20 novembre 2014

Adresses de contact :

Union des locataires Marollienne :
Rue de la Prévoyance, 56
1000 Bruxelles
Tél : 02/512 87 44
ulmarolles@yahoo.fr

Union des locataires de Saint-Gilles :
Rue Berckmans 131
1060 Bruxelles
Tél : 02/538 70 34
ulsaintgilles@yahoo.fr

La Ligue des droits de l'Homme :
Rue du Boulet, 22
1000 Bruxelles
Tél : 02/209 62 80
ldh@liguedh.be

Le Syndicat des Locataires :
Square Albert 1^{er}, 32
1070 Anderlecht
Tél : 02/ 522 98 69
syndicatdeslocataires@gmail.com

Ont collaboré à ce guide (par ordre alphabétique) :

Georges-Henri BEAUTHIER
Nicolas BERNARD
Alizée BOSSER
Julie DEMOULIN
José GARCIA
Emmanuelle RABOUIN