

Prévenir ou (à défaut) humaniser les expulsions de logement en Région bruxelloise

Véronique van der PLANCKE

Nicolas BERNARD

Avec la collaboration de Violaine ALONSO

Introduction

Les droits des bailleurs de maintenir leur bien en état, de percevoir leurs revenus locatifs et (dans le cas contraire) de récupérer leur logement rapidement sont incontestables. Il n'en demeure pas moins qu'au nom du droit fondamental au logement (consacré par l'article 23 de la Constitution), les expulsions locatives doivent représenter l'ultime recours à notre estime – et non la conséquence contractuelle normale et automatique d'un non-respect par le locataire de ses obligations. En effet, les expulsions constituent généralement un échec brutal tant pour le locataire que pour le bailleur, mais aussi pour la société dans son ensemble: plus qu'une question interindividuelle, elles soulèvent un véritable enjeu sociétal.

Sur les occupants tout d'abord, les impacts d'une expulsion sont patents et multiples, lorsque celle-ci ne s'accompagne pas d'une solution de relogement rapide et effective. Ces conséquences sont à la fois matérielles et financières (coûts associés à la procédure en justice, frais de déménagement, aggravation du processus d'endettement, perte partielle des affaires et des biens)¹, administratives (problèmes afférents à une nouvelle domiciliation, en particulier avec l'adresse de référence éventuelle) et sociales (rupture avec le réseau d'entraide et de solidarité et avec le voisinage, isolement, bouleversements scolaires pour les enfants), sans compter les difficultés relevées en matière de santé et de bien-être (en ce compris la perturbation des dynamiques familiales). Et ces

¹ Nous avons déjà pu établir qu'à la suite d'une procédure judiciaire d'expulsion, la dette de départ du locataire était multipliée par deux (au minimum) dans le jugement rendu. Et à ce montant dû par le locataire s'ajoutent encore d'autres coûts significatifs, tels que les frais d'huissier, d'avocat, d'entrepôt... Voy. V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD, *Les expulsions de logement en Région bruxelloise: aspects juridiques*, Bruxelles, Observatoire de la Santé et du Social, 2019, pp. 37-38.

deux publics vulnérables que sont les enfants et les personnes âgées subissent ces effets avec plus de rigueur encore².

Une expulsion de logement n'est pas sans dommage non plus pour les bailleurs, en termes pécuniaires notamment. On songe en premier lieu au coût de la procédure, mais il faut également évoquer la perte de l'arriéré locatif: quand un locataire subit un départ forcé, il n'est pas rare en effet qu'il s'abstienne de rembourser sa dette au bailleur³.

Enfin, sur le plan sociétal, les frais de la prise en charge étatique des individus évincés de leur logement apparaissent considérables⁴. *A contrario*, il a été démontré en France (et en Europe) qu'un euro dépensé en prévention des expulsions pouvait faire économiser jusqu'à huit euros aux pouvoirs publics amenés à accompagner une perte de logement⁵. Si nous ne disposons pas de chiffres à ce sujet en Belgique, ces estimations françaises donnent toutefois une indication sérieuse sur l'avantage comparatif évident que constitue tout investissement dans la prévention plutôt que dans le déploiement de moyens d'hébergement postérieurs à une expulsion.

Au vu de ces constats, le recours aux expulsions nécessite d'être questionné, eu égard notamment⁶:

- à leur proportionnalité en fonction des objectifs poursuivis (la sauvegarde des intérêts pécuniaires du bailleur notamment) et compte tenu de leurs impacts;
- à leurs effets réels directs (sur les familles évincées ainsi que sur les bailleurs) et indirects (les coûts sociaux sous-évalués, voire cachés – car moins identifiés comme des conséquences de l'expulsion, tels que les frais médicaux consécutifs à la détresse psychologique, entre autres exemples);

² Voy. G. AMERIJCKX, M. ENGLERT, L. NOËL, V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD, *Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, Bruxelles, Observatoire de la Santé et du Social, 2019.

³ Dans son projet d'avis d'initiative élaboré en juin 2021 au sujet des expulsions locatives, le Conseil consultatif du logement de la Région de Bruxelles-Capitale met d'ailleurs l'accent sur la perte économique importante pour le bailleur engendrée par l'expulsion d'un locataire.

⁴ L'hébergement d'urgence d'une personne expulsée coûte cher à la puissance publique en effet. Selon les chiffres communiqués par le CPAS de la Ville de Bruxelles, une nuit à l'hôtel s'élève en moyenne à 30 euros, celle au Samu Social ou dans un centre de la Croix Rouge à un montant variant entre 42 et 56 euros, celle fournie par la Plate-forme citoyenne à 27 euros, ...

⁵ Voy. N. DÉMOULIN *et al.*, *Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19)*, Rapport remis au premier ministre de la République française, Paris, décembre 2020, pp. 51 et s. Cf. également P. LAFFON *et al.*, *Évaluation de la prévention des expulsions locatives*, Paris, 2014 (« une part des dépenses de personnels et de subventions mobilisées en prévention des expulsions, qui peuvent être en première analyse perçues comme un coût, contribuent à limiter le nombre de procédures contentieuses et induisent indéniablement un avantage, même si ce dernier ne peut être mesuré dans tous les cas », pp. 139 et s.).

⁶ Cf. le *Plan logement: principes et mesures* présenté par le Rassemblement wallon pour le droit à l'habitat le 23 avril 2019.

- aux effets structurels déterminants de la crise économique et du logement (rareté des biens à coût abordable) sur la capacité des preneurs à supporter les frais locatifs;
- à l'existence d'autres modes opératoires permettant de régler les conflits locatifs de manière plus satisfaisante et moins dommageable pour les parties et la collectivité: Fonds public de prise en charge des arriérés de loyers⁷, maintien dans le logement⁸ subordonné à l'intervention d'un autre acteur⁹, solution publique de relogement, etc.

*

* *

On a déjà beaucoup écrit sur les expulsions de logement¹⁰. Il s'agit ici dès lors de dépasser le registre de la description d'une situation existante déjà bien connue (et juridiquement documentée) pour livrer une série de pistes de solution, susceptibles de prévenir ou à tout le moins d'humaniser ce type d'éviction. C'est d'une vision résolument prospective qu'on semble avoir besoin aujourd'hui. Telle est en tout cas notre croyance... et la justification du présent numéro de *Jurimpratique*. Et parce que, par rapport à ses voisines, Bruxelles cristallise les difficultés les plus aiguës en matière (d'expulsions) de logement, c'est pour le bénéfice exprès de la Région bruxelloise que ces recommandations ont été conçues¹¹.

Les suggestions formulées à travers ce texte s'articulent autour de quatre axes: la refonte des procédures judiciaires d'expulsion¹², l'instauration d'un

⁷ «La satisfaction des besoins de logement des personnes défavorisées est une facette de l'intérêt général», a ainsi estimé le tribunal civil de Liège, laquelle doit par conséquent être «prise en charge par la communauté» (Civ. Liège, 29 juin 1987, *Amén.*, 1987, p. 130, note B. HUBEAU).

⁸ Quand il est possible et soutenable financièrement, le maintien dans le logement est toujours préférable pour le locataire au déracinement.

⁹ Il est possible par exemple d'assujettir la prolongation de la relation locative à la condition que le CPAS se porte garant du paiement des loyers futurs, en ponctionnant le montant du loyer sur l'allocation sociale du locataire (moyennant, naturellement, l'accord de ce dernier).

¹⁰ Voy. notamment S. VANVREKOM, P. LERICHE, V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD, *Les expulsions de logement*, Bruxelles, Larcier, 2022 (à paraître); M.-C. BAUCHE, «L'expulsion, ce mal nécessaire», in B. LOUVEAUX, H. PREUMONT et Z. TRUSGNACH (dir.), *Le bail dans tous ses états*, Limal, Anthemis, 2020, p. 167; V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD, *Les expulsions de logement en Région bruxelloise: aspects juridiques*, op. cit.; G. AMERIJCKX, M. ENGLERT, L. NOËL, V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD, *Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, op. cit.; N. BERNARD (dir.), *Les expulsions de logement. Uithuiszettingen*, Bruxelles, la Charte, 2010; N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, Bruxelles, Larcier, 2010, ainsi que Q. DEBRAY et L. LELEUX, «L'expulsion sans tabou», *J.J.P.*, 2009, pp. 516 et s.

¹¹ Du reste, ce texte constitue l'adaptation libre et actualisée d'une partie de la recherche *Évaluation de la législation bruxelloise du logement en vue de la concrétisation du droit au logement* réalisée en juin 2021 par N. BERNARD, V. VAN DER PLANCKE, V. LETELLIER et V. ALONSO pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale (cahier des charges n° DAC-MG 092020).

¹² Prononcées par un magistrat (en suite généralement d'un manquement contractuel dans le chef du preneur), les expulsions dites judiciaires tendent à restituer leur bien aux propriétaires. Elles se

moratoire hivernal sur les expulsions, la mise en place d'une procédure spécifique d'expulsion pour les logements occupés en vertu d'une convention d'occupation précaire et, enfin, la mise sur pied d'un monitoring statistique au niveau régional. Ces quatre thèmes fournissent l'épine dorsale de notre propos, dont l'ambition programmatique est assumée.

Chapitre 1. La refonte des procédures judiciaires d'expulsion

Section 1. Mise en contexte

Selon la nature de la relation juridique nouée entre l'occupant du logement et le propriétaire de ce dernier, les procédures judiciaires d'expulsion actuellement en vigueur garantissent au premier un degré de protection à géométrie variable¹³, qu'on pourrait hiérarchiser de la façon suivante :

- la réglementation la plus protectrice concerne le locataire qui habite en logement social. Déjà, les sociétés immobilières de service public (SISP) sont soumises à la loi sur l'humanisation des expulsions¹⁴ mais, surtout, des circulaires spécifiques prévoient des garanties additionnelles¹⁵ : outre une trêve hivernale, toute demande d'expulsion physique par huissier (à la suite d'un jugement autorisant celle-ci) doit être précédée d'un rapport de la SISP ainsi que d'un avis du délégué social, démontrant que tout a été mis en œuvre pour éviter cette expulsion (plan de paiement, guidance budgétaire,...);
- on trouve ensuite les locataires liés par un contrat de bail de résidence principale (ou, plus largement, ceux qui ont fixé leur résidence principale dans le logement¹⁶), lesquels bénéficient de l'application de la loi sur

distinguent traditionnellement des expulsions administratives : décrétées par un organisme régional public, celles-ci poursuivent des motifs d'intérêt général, en soustrayant au marché du logement les habitats non conformes aux règles de salubrité et d'habitabilité.

¹³ Pour un descriptif critique des différentes législations régissant l'expulsion de logement, voy. V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD, *Les expulsions de logement en Région bruxelloise : aspects juridiques*, op. cit.

¹⁴ Loi du 30 novembre 1998 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution de jugements d'expulsions, M.B., 1^{er} janvier 1999.

¹⁵ Voy. la circulaire 635 du 28 septembre 2018 remplaçant la circulaire A/B/230 du 16 novembre 2000 et l'addendum A/B/231 du 28 novembre 2000.

¹⁶ L'article 255 du Code bruxellois du logement précise que dès que le locataire affecte le bien loué à sa résidence principale, avec l'accord exprès ou tacite du bailleur, les règles du bail de résidence principale s'appliquent. Voy. notamment N. BERNARD, *Bail d'habitation dans les trois Régions*, Bruxelles, Larcier, 2020, p. 301.

l'humanisation des expulsions et de sa triple protection: l'avertissement du CPAS, la garantie d'un délai avant expulsion physique ainsi que l'enlèvement et la conservation par l'administration communale des biens du locataire expulsé¹⁷;

- moins protégés sont les habitants liés au propriétaire par un bail de droit commun (dit autrement, un bail de seconde résidence)¹⁸, ou par un bail de logement étudiant (lorsqu'il n'est pas de résidence principale¹⁹), ou encore par une convention d'occupation précaire: ces catégories ne jouissent en effet *pas* des dispositifs portés par la loi sur l'humanisation des expulsions;
- enfin, la situation en apparence la moins favorable est celle de l'occupation sans titre ni droit, en ce que la loi dite « anti-squat » de 2017²⁰ érige désormais cette occupation en infraction pénale. Toutefois, force est de relever que, sur le plan civil spécifiquement, les occupants « sans titre ni droit » profitent de manière paradoxale d'une (légèrement) meilleure protection que les catégories précédentes (bail de droit commun, bail de logement étudiant et convention d'occupation précaire), puisque sont aménagés à leur profit la possibilité légale de rallonger le délai d'exécution de la mesure d'expulsion²¹, l'avertissement au CPAS tant de l'acte introductif d'instance que du jugement et, enfin, la communication aux « squatteurs » expulsés de l'enlèvement et de la conservation par l'administration communale de leurs biens²².

Ce schéma soulève fatalement son lot d'interrogations: la hiérarchie de protection se justifie-t-elle jusqu'au bout? Toute personne menacée d'expulsion de son logement ne devrait-elle pas au contraire, hors le cas de l'occupation sans titre ni droit, bénéficier du régime le plus complet? Est-il logique,

¹⁷ Pour un descriptif critique de cette triple protection, voy. V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD, *Les expulsions de logement en Région bruxelloise: aspects juridiques*, op. cit., pp. 16-22.

¹⁸ Pour rappel, l'ordonnance portant régionalisation du bail (ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, M.B., 30 octobre 2017) a réduit à portion congrue le champ d'application du bail de droit commun, puisque les étudiants, public principal du droit commun auparavant, disposent désormais de leur propre régime locatif (décliné aux articles 253 et s. du Code bruxellois du logement).

¹⁹ Article 255 du Code bruxellois du logement.

²⁰ Loi du 18 octobre 2017 relative à la pénétration, à l'occupation ou au séjour illégitimes dans le bien d'autrui, M.B., 6 novembre 2017. Pour l'essentiel, les dispositions de la loi du 18 octobre 2017 sont insérées, d'une part, dans les articles 439 et 442/1 du Code pénal, et de l'autre, dans le chapitre XV^{ter} du Code judiciaire relatif à la « Procédure en matière d'expulsion de lieux occupés sans droit ni titre », composé des articles 1344^{octies} à 1344^{duodecies} du Code judiciaire. La loi du 18 octobre 2017 comporte également une disposition autonome, son article 12, relative au pouvoir du Procureur du Roi en matière d'expulsion.

²¹ Il faut toutefois regretter qu'en principe, le délai d'expulsion d'un squat est très court: 8 jours à dater de la signification. Mais cette loi dite anti-squat prévoit que ce délai peut à certaines conditions être prolongé jusqu'à un mois si le propriétaire est une personne privée, et jusqu'à 6 mois s'il s'agit d'un propriétaire public.

²² Pour un descriptif critique de cette législation, voy. V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD, *Les expulsions de logement en Région bruxelloise: aspects juridiques*, op. cit., pp. 25-30.

plus spécifiquement, que la loi sur l'humanisation des expulsions ne profite ni aux locataires de droit commun ni aux titulaires d'un bail étudiant? N'y a-t-il pas moyen pour la Région bruxelloise, en vue d'apporter les améliorations requises aux procédures judiciaires d'expulsion, de retoucher d'autres instruments normatifs que la loi sur l'humanisation des expulsions, comme le Code bruxellois du logement? Et ne convient-il pas également, au-delà des aspects purement normatifs, d'améliorer aussi la collaboration tant avec les CPAS qu'avec les juges de paix? Ces questions vont être instruites dans le présent chapitre, tandis que la thématique de la protection des signataires d'une convention d'occupation précaire fera l'objet, en raison de son importance, d'un chapitre distinct²³.

Section 2. Suggestions de modifications à apporter à la loi sur l'humanisation des expulsions

On l'a dit, la loi sur l'humanisation des expulsions mérite d'être repensée à l'aune de son champ d'application *ratione personae*, pour englober éventuellement d'autres locataires que ceux qui sont actuellement (et limitativement) visés. Mais de nombreuses autres questions émergent, plus techniques peut-être, mais non moins importantes, afférentes au mode introductif d'instance, à l'avertissement au CPAS, aux délais, etc.; des suggestions seront à chaque fois apportées en regard. Au préalable, il importe de vérifier et asseoir la compétence de la Région de Bruxelles-Capitale pour retoucher la loi (fédérale) sur l'humanisation des expulsions de logement.

Sous-section 1. La compétence de la Région de Bruxelles-Capitale

Sont d'application en Région de Bruxelles-Capitale tant le chapitre XV^{bis} du Code judiciaire relatif aux procédures d'expulsion en matière de louage de choses que le chapitre XV^{ter} du même Code afférent aux expulsions de lieux occupés sans droit ni titre. Bien qu'ils relèvent d'un instrument fédéral (le Code judiciaire) et qu'ils y aient été introduits par des législations elles-mêmes fédérales (la loi sur l'humanisation des expulsions et la loi dite anti-squat respectivement), ces chapitres ne nous semblent pas hors de la compétence de la Région bruxelloise. Dit autrement, cette dernière a qualité selon nous pour les retoucher²⁴. En effet, les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État mentionnent l'éviction de logement et l'«indemnisation en cas d'éviction» comme des éléments à

²³ Le chapitre 3.

²⁴ Voy. en ce sens N. BERNARD, « Le bail d'habitation et la sixième réforme de l'État : tirer le meilleur profit de la régionalisation », *J.T.*, 2014, n° 6567, et spécifiquement p. 422 : « les matières davantage procédurales et relevant plutôt du Code judiciaire (comme la loi sur l'humanisation des expulsions feraient bel et bien l'objet, elles aussi, d'une défédéralisation ».

transférer «entre autres» aux entités compétentes²⁵ (en outre, le terme «éviction» figurait bien, au sein de la proposition de loi initiale, dans la liste des points transférés aux Régions²⁶). L'utilisation des termes «entre autres» indique que la liste fournie n'a pas été interprétée de manière exhaustive par le législateur spécial. L'éviction et son indemnisation devant logiquement découler d'une procédure judiciaire (non inscrite dans la liste), l'autorité chargée de régler les règles de procédure en matière de litiges locatifs devrait, selon certains, être logiquement incluse dans le transfert de compétences aux Régions.

Si, malgré tout, il fallait considérer que la réglementation de la procédure, l'exécution des décisions de justice ainsi que l'organisation et la compétence des cours et tribunaux continuent de relever des compétences fédérales, on s'en référerait alors à la théorie des pouvoirs implicites pour justifier la compétence régionale en ce domaine. Ainsi, la Cour constitutionnelle estime que le droit procédural inhérent à la compétence doit pouvoir être adapté dans certains cas, lorsque c'est nécessaire pour assurer l'exercice cohérent des matières : à ce principe autorisant l'exercice de pouvoirs implicites, la Cour d'arbitrage (devenue Cour constitutionnelle) a ajouté deux autres conditions : la matière doit pouvoir se prêter à un traitement différencié et l'incidence sur cette matière réservée doit rester «marginale»²⁷.

En conséquence, les Régions ayant désormais la compétence du logement loué²⁸ pourraient se voir décerner aussi la possibilité de réglementer les procédures menant à la privation du logement, et modifier le chapitre XVbis du Code judiciaire. Autrement dit, il peut être soutenu que le droit substantiel et le droit procédural doivent être utilisés comme instruments, conjointement et en interaction, pour promouvoir les objectifs de la politique du logement de la Région de Bruxelles-Capitale. L'ensemble des conditions de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 (rendue applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises) – fondant la théorie des pouvoirs implicites – doivent alors être dûment respectées et justifiées : le caractère accessoire des pouvoirs implicites, lesquels doivent être nécessaires à l'exercice de leur compétence principale (1), la compatibilité avec un règlement différencié (2) et l'impact marginal sur la matière non attribuée relevant du pouvoir fédéral (3).

²⁵ Voy. *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 83.

²⁶ Voy. art. 4 de la proposition de loi spéciale portant des réformes institutionnelles déposée le 5 mars 2008 au Sénat.

²⁷ Voy. notamment C.A., 30 juin 1988, n° 66/88 et C.A., 17 décembre 1997, n° 83/97, *M.B.*, 21 mars 1998.

²⁸ Art. 6, § 1^{er}, IV, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, inséré par l'art. 15 de loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État, *M.B.*, 31 janvier 2014.

En tout cas, c'est sur la base de la théorie des pouvoirs implicites que la Région flamande a modifié (avec l'aval du Conseil d'État) le chapitre XV^{bis} du Code judiciaire, par le biais du chapitre V («Contestations») du Titre II («Baux pour résidences principales») du décret du 9 novembre 2018 contenant des dispositions relatives à la location de biens destinés à l'habitation ou de parties de ceux-ci²⁹.

À l'instar de ce qui a été décidé au nord du pays, on peut sans aucun doute soutenir que la modification du chapitre XV^{bis} du Code judiciaire par la Région de Bruxelles-Capitale respecterait les trois conditions sus-évoquées :

(1) Sur le plan de la nécessité, force est d'admettre l'avantage que représentera le fait de regrouper de manière structurée dans une même ordonnance les différentes dispositions du droit du bail, qui se répartissent actuellement entre le Code bruxellois du logement et le Code judiciaire³⁰. En Région flamande, il a été jugé nécessaire que les dispositions relatives à l'administration de la justice en matière de bail soient également incluses dans les normes relatives à la relation locative, afin que les locataires et les propriétaires soient pleinement informés de ces aspects et qu'ils puissent faire valoir leurs droits si nécessaire³¹. L'objectif de ces modifications au Code judiciaire est d'assurer une coordination maximale entre les dispositions de fond et les dispositions procédurales, ces dernières devant garantir une application optimale dans la pratique des dispositions substantielles. Les modifications au Code judiciaire, qui seront suggérées plus loin, confirment et renforcent l'objectif de la procédure spécifique de règlement des litiges locatifs poursuivi par le législateur fédéral, à savoir créer une procédure simple et accessible promouvant la protection du locataire évincé.

(2) Cette matière se prête à une réglementation différenciée. En effet, avant même la régionalisation du droit du bail, des matières spécifiques avaient déjà été confiées au juge de paix dans d'autres domaines. Par exemple, pour la Région de Bruxelles-Capitale, l'article 591, 23°, du Code judiciaire a été adapté en matière d'énergie de la manière suivante : «Le juge de paix connaît, quel que soit le montant de la demande de toutes les actions formées sur la base de la procédure du chapitre IV^{bis} de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et de toutes les actions formées sur la base de la procédure du chapitre V^{bis} de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de

²⁹ Nous évoquerons ultérieurement les modifications suggérées par la Région flamande.

³⁰ De la même manière, il serait judicieux de rapatrier, dans le Code bruxellois du logement, les dernières dispositions relatives au bail et figurant encore dans le Code civil.

³¹ Travaux parlementaires relatifs à l'«Ontwerp van decreet houdende bepalingen betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan», 1612 (2017-2018) – n° 14, juin 2018 (2017-2018), <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1411286>, pp. 5 et s.

Bruxelles-Capitale, ainsi que des demandes connexes, telles les récupérations de créances et celles en matière de facilités de paiement».

(3) Enfin, pour pouvoir invoquer les pouvoirs implicites, l'impact de la réglementation régionale sur les matières fédérales doit être marginal. En l'espèce, nous verrons plus loin que les modifications aux dispositions existantes du Code judiciaire demeurent limitées. À ce jour, seules les occupations sans titre ni droit ont clairement été exclues du pouvoir du législateur régional par la Cour constitutionnelle. Dès lors que ces situations «*se produisent en dehors de toute relation contractuelle et sans le consentement, voire à l'insu, du propriétaire ou du titulaire d'un titre ou d'un droit sur le bien concerné*», elles ne relèvent pas de la compétence régionale en matière de logement, ainsi que l'a confirmé la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 39/2020 du 12 mars 2020. La Région de Bruxelles-Capitale n'a, dès lors, pas la compétence de suggérer des modifications au chapitre XV^{ter} du Code judiciaire.

Sous-section 2. Propositions

Une fois cette question de la compétence de la Région bruxelloise éclaircie, l'on peut formuler à l'adresse de cette dernière une série de suggestions vouées à humaniser encore (et autant que faire se peut) la procédure judiciaire en matière d'expulsion de logement. Au nombre de huit, ces propositions observent (pour la lisibilité du propos) le même schéma tripartite, s'ouvrant sur une «*Position du problème*», de laquelle il découle une «*Proposition de solution*» et se clôturant par une «*Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*» (de la part des autorités bruxelloises). On espère de la sorte faire preuve d'un maximum de pédagogie.

Proposition 1. Généraliser la requête comme mode introductif d'instance

Position du problème

- Toute «demande en matière de louage de choses et en matière d'expulsion» peut être introduite, au choix, par voie de citation³² ou de requête³³. C'est ce qui ressort du prescrit des articles 1344*bis* et *ter* du Code judiciaire.

³² La citation est le mode général d'introduction de procédure en justice. Elle s'opère via l'intervention d'un huissier de justice, et est dès lors plus coûteuse (entre 150 et 250 EUR) que la requête (50 EUR devant le juge de paix). Le document de citation convoque le défendeur à comparaître en justice à telle date, telle heure, pour tel motif.

³³ Une requête est un mode d'introduction de procédure en justice qui ne peut être utilisé que dans certaines matières déterminées: par exemple les contrats de bail, mais aussi les obligations alimentaires, ou le règlement collectif de dettes. C'est un document écrit, reprenant une série de mentions, qui doit être remis au greffe, qui se chargera ensuite d'un envoi aux parties pour convocation à l'audience. Elle est peu coûteuse dès lors qu'elle permet l'économie des frais d'huissier (voy. *infra*). La

- Le choix est donc librement abandonné au demandeur alors que le coût d'une requête est bien moins élevé que celui de la citation³⁴, coût qui sera mis – au final – à charge du locataire expulsé.

Proposition de solutions

- Généraliser la requête, sauf si la citation à Parquet s'impose lorsque le défendeur n'est pas inscrit dans les registres de la population.
- La question se pose de savoir si la Région peut imposer que la procédure soit désormais exclusivement introduite par requête, ce qui consiste à réformer des modalités qui relèvent en principe du pouvoir fédéral. Il est cependant possible de soutenir que cette disposition s'inscrit dans le cadre de l'objectif qui consiste à alléger au maximum les frais de procédure qui seraient mis à charge des locataires, dans une matière relevant des compétences régionales, et qu'elles sont nécessaires à l'exercice de ces compétences alors que leur incidence sur la matière fédérale n'est que marginale (mise en œuvre des « compétences implicites » prévues par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles³⁵).
- Cette généralisation de la requête ne devra pas rencontrer de grandes résistances de la part des bailleurs. En effet, l'IGEAT (l'Institut de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire de l'Université libre de Bruxelles), qui a eu l'occasion d'analyser les jugements d'expulsion rendus en 2018 sur sept cantons³⁶, comptabilise 87,2 % d'affaires soldées par un jugement d'expulsion qui ont été introduites par requête (requêtes conjointes ou simples confondues) et 12,8 % par citation.
- Cette réforme doit impérativement aller de pair avec l'obligation, pour les bailleurs d'installer une boîte aux lettres individuelle pour chaque locataire et l'invitation aux CPAS de prendre contact par téléphone, pour le

« requête conjointe » est un acte par lequel les parties, en application de l'article 706 du Code judiciaire, comparaissent volontairement devant la juridiction (avant le 1^{er} janvier 2013, on le nommait « procès-verbal de comparution volontaire »). La requête conjointe est incontestablement un procédé très sûr et peu coûteux : comme les deux parties comparaissent spontanément devant le tribunal, l'efficacité de la convocation du défendeur (l'usager endetté) est garantie.

³⁴ Environ 200 euros de différence. En effet, depuis le 1^{er} février 2019, date de l'entrée en vigueur de la loi du 14 octobre 2018 (dite loi « Pot-pourri VII ») concernant les droits de greffe, le montant de la requête devant le juge de paix est de 50 euros (à payer en fin de procédure par la partie perdante), alors qu'il est en moyenne de 250 euros pour la citation via huissier.

³⁵ Voy. aussi, notamment, l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 145/2020 du 12 novembre 2020, spécialement B.6.2 et B.7.3.

³⁶ Données transmises par Pernelle Godart, à la suite d'échanges oraux et écrits, durant les mois de février et mars 2021. Voy. également IGEAT-ULB, *Mapping housing evictions in Brussels – Preliminary results for the third work package of the BRU-HOME research project on March, 2021 – Developing an estimate, analyzing the socio-demographic characteristics and geographical distribution of evicted population*, 2021, <http://bru-home.ulb.be/reports/methodology.pdf>.

cas échéant organiser un contact physique, avec les personnes menacées d'expulsion³⁷.

- Sans cette double mesure additionnelle, la généralisation de la requête ne tiendra pas toutes ses promesses, dès lors qu'on augmenterait la probabilité de locataires à la fois :
 - non avertis de l'audience, pour cause de perte de courriers imputable à l'absence de boîtes aux lettres individuelles ;
 - et non suffisamment alertés du risque de perte de leur logement, là où l'intervention des huissiers permettait, dans quelques cas, l'ouverture d'un échange verbal. Certains huissiers, engagés dans leur profession, témoignent en effet de l'importance d'un contact *de visu* avec la future personne expulsée, en vue de lui faire prendre conscience de la gravité de la situation et de l'encourager à s'impliquer dans la procédure³⁸. Cet « enseignement » ne doit pas être négligé, ce contact physique pouvant toutefois utilement être assuré par des services sociaux des CPAS ou autres services associatifs vers lesquels ces derniers renverraient.

Démarche(s) légistique(s) à entreprendre

- Corriger l'article 1344*bis*, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire ⇒ projet d'ordonnance.

Proposition 2. Introduire des données additionnelles dans la requête en matière de louage de choses et en matière d'expulsion

Position du problème

- Toute « demande en matière de louage de choses et en matière d'expulsion » doit mentionner les nom, prénom et domicile ou, à défaut de domicile, la résidence des parties.
- C'est à partir de ces informations que le CPAS du domicile (ou à défaut de la résidence du locataire³⁹) sera averti, par le greffier ou l'huissier, des actes introductifs d'instance judiciaire visant l'expulsion domiciliaire.

³⁷ Voy. *infra*, les propositions n^{os} 2 et 13.

³⁸ Les huissiers de justice évoquent aussi, traditionnellement, d'autres garanties qu'offre la citation : « en amont, l'huissier de justice prendra soin non seulement de lever l'extrait du registre national du locataire, mais aussi l'extrait relatif à l'adresse même, afin de s'assurer que d'autres personnes tierces ne sont pas domiciliées dans les lieux, l'intérêt étant de mettre à la cause toutes les parties concernées ». Voy. M.-Ch. BAUCHE, « L'expulsion, ce mal nécessaire », *op. cit.*, p. 168.

³⁹ Certaines personnes ne vivent pas là où elles sont domiciliées ; d'autres ne peuvent être domiciliées, pour des raisons administratives (séjour irrégulier, ...). Sur cette mention du domicile et à défaut de la résidence, voy. nos suggestions de réforme *infra*.

- De nombreux CPAS témoignent cependant que l’envoi du courrier aux personnes menacées d’expulsion ne génère que trop rarement une réaction de ces derniers. À titre illustratif :
 - Selon Christelle Lisombo, responsable du Service Logement au CPAS de la Ville de Bruxelles, sur 604 courriers envoyés à des personnes concernées par une procédure d’expulsion, seules 227 ont pris contact avec le CPAS. Ch. Lisombo ajoute que « du point de vue de nos statistiques, ce chiffre semble rester plutôt stable d’année en année, donc il n’y a pas beaucoup de ménages qui réagissent aux courriers »⁴⁰.
 - Dans le même sens, Guilhem Lautrec, Directeur du Département de l’Action Sociale au CPAS de Saint-Gilles, déclare qu’en 2019, « 70 dossiers d’expulsions ont été ouverts. Cela veut dire que, sur les 265 requêtes que l’on a reçues, il y a 70 personnes avec qui on a pu prendre contact et avec qui on a fait quelque chose. C’est-à-dire, qu’on les a vues au moins une fois pour les conseiller, les aider ou les orienter. C’est entre 1/3 et 1/4 de demandes traitées par le CPAS »⁴¹.
- Le système protectionnel instauré présente dès lors un déficit évident d’efficacité, en bonne partie résolu toutefois lorsque les CPAS peuvent entreprendre un contact oral plutôt qu’écrit.
- Par ailleurs, il n’est pas rare de constater que les policiers chargés d’apporter leur concours aux huissiers en vue de l’expulsion physique ne disposent pas d’éléments déterminants pour leur intervention, tels que l’âge du locataire et la composition de sa famille. C’est symptomatique d’une défaillance informationnelle du système à laquelle il est urgent de remédier. Cette faille doit être comblée, *ab initio*, pour optimiser la prévention : non seulement ce diagnostic sur le « profil » des occupants doit être systématique, mais il doit être établi le plus tôt possible et, ensuite, continuellement enrichi par le suivi des situations individuelles via le CPAS⁴².

Proposition de solutions

- Faire figurer dans toute requête ou citation « en matière de louage de choses et en matière d’expulsion » les numéros de téléphone des parties.
- Insérer, dans toute requête ou citation « en matière de louage de choses et en matière d’expulsion », des informations sur la composition de famille/ménage et l’âge approximatif des occupants.

⁴⁰ Procès-verbal de la séance du Conseil consultatif du logement de la Région Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2020.

⁴¹ Procès-verbal de la séance du Conseil consultatif du logement de la Région Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2020.

⁴² Voy. *infra*.

Démarche(s) légistique(s) à entreprendre

- Amender l'article 1344*bis*, alinéa 2, points 2 et 3 du Code judiciaire
⇒ projet d'ordonnance.

**Proposition 3. Élargir l'avertissement systématique du CPAS
préalable à la procédure judiciaire d'expulsion**

Position du problème

- Actuellement, l'obligation d'information préalable du CPAS, de toute requête ou citation visant l'expulsion, ne s'applique qu'à une triple condition cumulative, tenant à :
 - la *nature du bail litigieux* : l'obligation d'information s'impose uniquement en présence d'un bail commercial ou de résidence principale, et donc exclut d'autres types de baux, tels le bail de droit commun ou celui de logement étudiant ;
 - la *nature de l'acte introductif d'instance* : l'obligation d'information s'applique en présence d'une citation, ou d'une requête simple ou conjointe ; elle ne s'applique, en revanche, pas à la demande d'expulsion introduite, par le propriétaire, via conclusions ou via requête unilatérale pour cause d'absolue nécessité ;
 - la *nature de la procédure en cours* : l'obligation d'information ne s'étend pas aux procédures de conciliation, de médiation ou d'arbitrage.
- Cette distinction de traitement ne trouve aucune justification évidente ou suffisante, le locataire n'étant pas moins en état de besoin dans ces hypothèses exclues du bénéfice de l'avertissement systématique du CPAS. Or, lorsque la velléité d'expulsion trouve sa cause dans des arriérés liés à la carence des moyens financiers du locataire, l'intervention du CPAS avant jugement permet parfois bien utilement de l'éviter. Par ailleurs, l'intervention du CPAS à ce stade est également nécessaire pour informer les personnes de la procédure et les encourager à se rendre à l'audience.
- Encore faut-il relever qu'en vertu de l'article 1344*ter*, §§ 2 et 3, du Code judiciaire, c'est le « centre public d'action sociale du domicile du preneur » qui est prévenu de l'introduction d'une action en vue de l'expulsion ; ce n'est qu'à défaut de domicile qu'on avertit alors le CPAS « de la résidence du preneur ».
- Or, suivant la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS, ce n'est pas le domicile mais bien la résidence (concept de fait) qui détermine, en règle, la compétence territoriale du CPAS. Par surcroît, les situations qui semblent requérir par priorité une intervention du CPAS sont, précisément, celles qui portent sur les logements affectés à la résidence principale du locataire. La domiciliation,

simple inscription administrative, ne semble pas ici le déterminant le plus approprié de cet état de besoin.

- Enfin, force est de relever que si les citations envoyées par huissier aux CPAS comprennent déjà la date d'audience y apposée, il en va autrement pour les requêtes qui leur sont adressées par le greffe. Cette information est pourtant cruciale pour aider les personnes concernées à se préparer à temps avant le passage devant le juge de paix.

Proposition de solution

- Généraliser l'obligation d'informer le CPAS de toute démarche judiciaire ou « parajudiciaire » (arbitrage, médiation,...) visant à expulser le locataire de son logement.
- Modifier les §§ 2 et 3 de l'article 1344~~ter~~ du Code judiciaire pour indiquer que le CPAS compétent est celui de la résidence du preneur.
- Modifier le § 2 de l'article 1344~~ter~~ du Code judiciaire afin que le greffier mentionne systématiquement la date d'audience sur la copie de la requête adressée au CPAS.

Démarche(s) légistique(s) à entreprendre

- Amender l'article 1344~~ter~~ du Code judiciaire $\Rightarrow$ projet d'ordonnance.

Il est intéressant de mentionner ici que la Région flamande a, pour sa part, introduit une disposition dérogatoire à cet article 1344~~ter~~ du Code judiciaire (via l'article 46 du décret du 9 novembre 2018 « contenant des dispositions relatives à la location de biens destinés à l'habitation ou de parties de ceux-ci »), par laquelle elle supprime la possibilité pour le locataire de s'opposer à la transmission de ses données au CPAS; et ce, afin de simplifier la procédure en permettant au CPAS de proposer plus rapidement un accompagnement dans l'espoir d'éviter l'expulsion⁴³. Concrètement, le greffier ou l'huissier de justice peuvent désormais transmettre les coordonnées du locataire au CPAS immédiatement après réception d'une demande d'expulsion.

Il n'a pas été contesté par le Conseil d'État que cette restriction à la vie privée du locataire (ses données sont transmises d'office au CPAS) pouvait être justifiée par l'intérêt général, notamment pour apporter un soutien aux

⁴³ Les travaux parlementaires évoquent le fait que l'expérience des CPAS démontrerait qu'un certain nombre de locataires se méfient, au départ, de l'orientation et refusent donc de transmettre leurs données au CPAS. En revanche, lorsque le CPAS peut proposer ses services aux locataires concernés, ils sont souvent convaincus. Supprimer la possibilité de résistance peut donc avoir un effet utile. Voy. Travaux parlementaires relatifs à l'« Ontwerp van decreet houdende bepalingen betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan », 1612 (2017-2018) – n° 14, juin 2018 (2017-2018), <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1411286>, p. 59.

personnes menacées d'expulsion⁴⁴. La restriction à la vie privée du locataire est également jugée proportionnelle: les employés du CPAS ont un devoir de confidentialité et ne sont donc pas autorisés à transmettre ces informations à d'autres acteurs. De plus, le locataire n'est pas obligé d'accepter l'orientation du CPAS, ce n'est qu'une option que le CPAS propose.

Il appartiendra à la Région bruxelloise de trancher la question de savoir si elle souhaite également modifier l'article 1344^{ter} du Code judiciaire en ce sens, en plus des réformes suggérées dans notre proposition n° 3.

Proposition 4. Prévoir une période incompressible entre l'acte introductif d'instance et l'audience

Position du problème

- Nombre de CPAS déclarent ne pas bénéficier d'un délai suffisant – entre l'obtention de l'information selon laquelle une procédure d'expulsion judiciaire est enclenchée, et la date d'audience d'introduction – en vue de proposer un diagnostic éclairé. Concrètement, le temps leur manque pour prendre contact avec les ménages endettés, recevoir les personnes qui le souhaitent et effectuer une enquête sociale qui lui permettra de proposer l'aide la plus adéquate au ménage: il importe ainsi au CPAS de comprendre le pourquoi et le comment des arriérés de loyer, leur récurrence et leur ancienneté, d'évaluer le risque d'expulsion, de vérifier s'il y a des problèmes additionnels d'insalubrité, de surpopulation, de conflit avec le propriétaire, etc. Le CPAS devra établir un décompte actualisé et vérifier que les montants exigés par le propriétaire sont corrects.
- À titre illustratif des bienfaits d'une période rallongée, la question suivante fut posée par un expert siégeant au Conseil consultatif du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, lors de la séance du 18 décembre 2020: «est-ce qu'à travers votre expérience et celle de votre service, vous pensez que grâce aux moratoires, davantage de solutions ont pu être trouvées pour éviter les expulsions, vu le délai supplémentaire imparti?». En réponse, Guilhem Lautrec, Directeur du Département de l'Action Sociale au CPAS de Saint-Gilles, déclare: «je ne saurais chiffrer cela mais j'ai au moins deux situations en tête pour lesquelles, en effet, parce que l'on a su que l'on allait avoir deux, trois mois de plus, nous avons eu le temps de trouver des solutions là où on ne les aurait pas eues avant»⁴⁵. Dans le même sens, Christelle Lisombo, responsable du Service Logement au CPAS de la Ville

⁴⁴ Conseil d'État (Section de législation), advies 62.525/3 van 22 december 2017 over een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest houdende bepalingen betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan.

⁴⁵ Procès-verbal de la séance du Conseil consultatif du logement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2020.

- de Bruxelles, mentionne qu'« en fonction de la situation et du délai qui lui est imparti, nous essayons d'établir une médiation avec le propriétaire »⁴⁶.
- À titre comparatif, en France, est prévu un délai minimal de deux mois imparti entre l'assignation en expulsion de logement et l'audience, censé permettre d'établir et de fournir au juge un diagnostic éclairant sur la situation du locataire endetté⁴⁷. Le juge pourra notamment accorder des délais de paiement au locataire en parfaite connaissance de sa situation d'ensemble sur le plan familial, économique et social.
 - Par analogie encore, en matière d'énergie et d'eau, la législation bruxelloise prévoit un délai de deux mois, à dater des informations transmises au CPAS par les fournisseurs et distributeur sur l'endettement d'un consommateur, pour permettre au CPAS d'intervenir avant toute procédure en justice⁴⁸. Dans ces hypothèses toutefois, vu que les CPAS se voient transmettre déjà les mises en demeure, l'action en justice elle-même ne peut être introduite qu'à l'issue des deux mois après cette transmission, sans qu'un nouveau délai soit instauré entre l'acte introductif d'instance et l'audience.

Proposition de solution

- Prévoir une période incompressible d'une durée de deux mois entre l'acte introductif d'instance et l'audience.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Voy. DÉMOULIN *et al.*, *Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19)*, *op. cit.*, pp. 34 et s. Le rapport rappelle toutefois que, pour que les deux mois qui suivent l'assignation en vue de l'audience ne constituent pas une période « morte », cause d'une accentuation de la dette, il est nécessaire qu'un diagnostic social et financier soit bien effectué d'emblée, le cas échéant par les services sociaux compétents.

⁴⁸ Voy. l'article 5 de l'ordonnance réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise du 8 septembre 1994 qui a pour objectif de « permettre aux CPAS d'intervenir préventivement afin d'offrir aux usagers en difficulté une aide ou une assistance avant que la société distributrice n'este en justice » (voy. les travaux préparatoires A-314/2-93/94) et qui stipule que « le cas échéant, la société distributrice poursuit devant la juridiction compétente l'interruption de la fourniture, au plus tôt deux mois après avoir sollicité l'avis du bourgmestre ou du président du CPAS de la commune de l'usager. La demande d'avis comprend le décompte détaillé de la consommation d'eau de l'usager. Ce décompte détaillé comprend au moins tous les montants à payer, y compris les frais de justice éventuels et le nombre de mètres cubes d'eau consommés ». Le délai auparavant d'un mois a été porté à deux mois, par l'ordonnance 16 mai 2019, pour optimiser plus encore l'intervention du CPAS. Dans le même sens, voy. l'article 25octies, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale : « Si le plan d'apurement n'est pas respecté et que le client n'est pas reconnu comme client protégé, le fournisseur peut demander au juge de paix la résolution du contrat qui le lie au ménage et l'autorisation de coupure par le gestionnaire de réseau après avoir fourni la preuve du respect de la procédure prévue aux articles 25ter à 25septies et après maintien de la fourniture pendant une période de soixante jours minimum de façon ininterrompue, à partir de la date à laquelle le limiteur a été placé ou est censé avoir été placé ». Une disposition similaire existe dans l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale.

Démarche(s) légistique(s) à entreprendre

- Ajouter un § dans l'article 1344^{ter} du Code judiciaire ⇒ projet d'ordonnance.

Proposition 5. Prévoir la transmission systématique au CPAS⁴⁹, par le greffe et/ou l'huissier, de tout acte décisionnel (jugement, procès-verbal de conciliation, sentence arbitrale,...) prononçant une expulsion

Position du problème

- Actuellement, l'obligation pour l'huissier de justice d'avertir le CPAS, au plus tard quatre jours après la signification du jugement d'expulsion, de l'existence de ce dernier ne vaut, par déduction, que lorsque le locataire était lié par un bail de droit commun, un bail de logement étudiant, voire hébergé – via un contrat adapté – dans une maison d'accueil ou un logement de transit⁵⁰.
 - L'absence d'une obligation d'information du jugement d'expulsion, en présence d'un bail de résidence principale⁵¹ (ultra-majoritaire dans la pratique), ne souffre d'aucune justification objective et raisonnable. Et ce d'autant moins que l'ordonnance du 27 juillet 2017 portant régionalisation du bail a réduit à portion congrue le champ d'application du bail de droit commun (puisque les étudiants, public principal du droit commun, disposent de leur propre régime locatif à présent⁵²).
 - L'obligation d'information du CPAS ne s'étend, par ailleurs, pas aux hypothèses d'une décision d'expulsion résultant d'un procès-verbal de conciliation⁵³, d'un accord de médiation⁵⁴, d'une sentence arbitrale⁵⁵ ou d'une grosse du cahier des charges⁵⁶ dressé en vue d'une vente immobilière sur saisie⁵⁷. À nouveau, aucun argument ne permet de justifier cette

⁴⁹ Du lieu où le bien se situe (art. 1344^{sexies}, § 1^{er}, C. jud.).

⁵⁰ Art. 1344^{sexies}, § 1^{er}, C. jud.

⁵¹ Lire conjointement les art. 1344^{sexies}, § 1^{er}, 1344^{quinquies} et 1344^{ter}, § 1^{er}, C. jud.

⁵² Art. 253 et s. du Code bruxellois du logement.

⁵³ Qui a pourtant la même valeur qu'un jugement (art. 733 C. jud.).

⁵⁴ Voy. art. 1724 à 1737 C. jud.

⁵⁵ Voy. art. 1676 à 1723 C. jud.

⁵⁶ La grosse est une copie certifiée conforme de tout acte notarié.

⁵⁷ Il serait parfaitement aisé de prévoir l'obligation, pour l'huissier, d'informer le CPAS dans les quatre jours de la signification du commandement préalable à la saisie immobilière, ou de la signification de la formule exécutoire de la sentence arbitrale (délivrée par le président du tribunal de première instance).

différence de traitement, le locataire n'étant en effet pas moins en état de besoin dans ces hypothèses.

- Dès lors qu'un certain temps peut s'écouler entre le prononcé du jugement et sa signification, il peut s'avérer problématique de ne réserver l'obligation d'informer qu'aux huissiers et de perdre ainsi un temps précieux, au CPAS, pour tenter d'éviter l'expulsion physique.
- En clair, le CPAS doit être informé au plus vite de l'existence de tout « acte décisionnel » concluant à l'expulsion, afin qu'il puisse encore envisager plus ou moins sereinement, malgré le stade avancé de la procédure, un plan de paiement permettant d'éviter l'exécution de l'expulsion, ou des solutions de relogement durable et la négociation d'un départ volontaire dans un délai raisonnable.
- Il faut regretter qu'en cas de défaut d'information du CPAS, aucune sanction ne soit prévue par la loi.

Proposition de solutions

- Généraliser l'obligation, pour l'huissier, d'informer le CPAS de toute signification d'un « acte décisionnel » – jugement, procès-verbal de conciliation, accord de médiation, sentence arbitrale ou grosse du cahier des charges – visant à expulser le locataire de son logement.
- Introduire parallèlement l'obligation, pour le greffe, d'informer le CPAS de tout prononcé de jugement visant à expulser le locataire de son logement, afin que le CPAS puisse entamer des démarches au plus vite.
- Préciser que cette information au CPAS doit s'opérer par quelque procédé de télécommunication instantané que ce soit (courriel)⁵⁸.
- Prévoir, en guise de « sanction », qu'en cas de défaut d'information du CPAS, l'expulsion physique par huissier ne pourra pas avoir lieu⁵⁹.

Démarche(s) légistique(s) à entreprendre

- Amender l'article 1344*sexies* du Code judiciaire ⇒ projet d'ordonnance.

Il est à nouveau intéressant de mentionner que la Région flamande a introduit une disposition dérogatoire à cet article 1344*sexies* du Code judiciaire, via l'article 50 du décret du 9 novembre 2018 « contenant des dispositions relatives à la location de biens destinés à l'habitation ou de parties de ceux-ci ». Cet article 50 s'énonce comme suit :

« Notification du jugement au CPAS.

⁵⁸ Il ressort de nos divers entretiens que, dans le cadre de la crise « Covid », la justice de paix de Forest informe le CPAS de Forest par mail des jugements d'expulsion, afin de favoriser le caractère instantané de la transmission.

⁵⁹ Voy. *infra*, proposition n° 7.

Lors de la signification de tout jugement ordonnant une expulsion, l'huissier de justice envoie sans délai, par lettre recommandée avec récépissé, une copie du jugement au Centre public d'Action sociale de l'endroit où se situe le bien.

Le Centre public d'Action sociale offre, de la manière la plus appropriée, d'apporter son aide dans le cadre de sa mission légale».

À nouveau, le législateur flamand supprime la possibilité pour le locataire de s'opposer à la transmission de ses données au CPAS; en outre, il prévoit utilement, comme suggéré dans notre proposition n° 5, que le CPAS soit dorénavant informé de tous les jugements d'expulsion.

Proposition 6. Prévoir la transmission systématique aux personnes concernées et au CPAS, dans un délai raisonnable, de tout avis d'expulsion

Position du problème

- L'huissier a l'obligation d'avertir le locataire d'un bail où est basée sa résidence principale (ou les occupants de ce même bien) de la date effective de l'expulsion⁶⁰ cinq jours ouvrables avant la date fixée, dès lors que la demande d'expulsion a été introduite par requête, citation ou comparution volontaire devant le juge de paix⁶¹. Ce délai est incompressible et fait dès lors obstacle – dans l'hypothèse où le juge aurait accepté de prononcer, au vu de la gravité de la situation, un déguerpissement immédiat – à une expulsion le jour même de la signification du jugement.
- Premièrement, il faut s'étonner que cette obligation insérée à l'article 1344*quater* du Code judiciaire ne vise pas toute expulsion d'un lieu où le locataire avait établi sa résidence principale⁶², alors que dans les faits, cette mesure a un impact réel sur le preneur et l'incite bien souvent à quitter les lieux de lui-même. Dans la pratique toutefois, l'huissier de justice l'applique bien souvent pour toutes ces expulsions.
- Deuxièmement, aucune obligation légale d'avertissement du CPAS ne pèse à ce jour sur les huissiers quant à l'avis d'expulsion. Pourtant, un (nouvel) avertissement au moment de l'avis d'expulsion s'indique particulièrement vu qu'il s'agit de la dernière étape avant l'expulsion effective. L'intervention

⁶⁰ Via un avis d'expulsion.

⁶¹ Art. 1344*quater*, al. 2, C. jud. 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. Voy. Q. DEBRAY et L. LELEUX, «L'expulsion sans tabou», *op. cit.*, p. 516.

⁶² Quand on lit, en combinaison, les articles 1344*quater*, alinéa 2, du Code judiciaire et 1344*ter*, § 1^{er}, du Code judiciaire, il faut en déduire que cette obligation d'information ne s'étend, à nouveau, pas aux hypothèses d'une décision d'expulsion résultant d'un procès-verbal de conciliation, d'un accord de médiation, d'une sentence arbitrale ou d'une grosse du cahier des charges dressé en vue d'une vente immobilière sur saisie.

du CPAS pourrait en effet s'avérer fort utile à ce stade également, pour assurer un soutien psychologique notamment et assurer un hébergement d'urgence. Eu égard au délai minimum entre l'avis d'expulsion et la matérialisation de celle-ci (cinq jours), il serait bon que le CPAS soit averti trois jours ouvrables (si on veut laisser au locataire deux jours pour s'opposer à la transmission de cet avis au CPAS) avant l'éviction matérielle (à défaut pour le locataire d'avoir exercé son droit d'opposition le premier jour ouvrable qui suit la réception de l'avis).

- Troisièmement, ce délai de cinq jours peut lui-même être questionné, quant à sa brièveté. Ainsi, l'annexe 2 à la circulaire du 1^{er} décembre 2006 contenant un Protocole-cadre entre le SPF Intérieur et la Chambre nationale des huissiers de Justice prévoit que «l'huissier de justice a, pour sa part, l'obligation d'avertir le plus tôt possible et au moins dix jours à l'avance, le service de police concerné, (...) ainsi que le service communal compétent avec l'obligation pour ces deux derniers d'adresser leur réponse à l'huissier de justice (...) dans les cinq jours ouvrables de la réception de la demande»⁶³. Bien que les délais de ce Protocole ne soient pas contraignants⁶⁴, ils sont généralement respectés et probablement faudrait-il prévoir que l'huissier doit avertir le locataire de la date d'expulsion dès que fixée avec les autres intervenants (police, service communal) et au moins cinq jours ouvrables à l'avance.
- Enfin, rien n'est formellement prévu pour suspendre l'expulsion physique lorsque le locataire apporte la preuve sérieuse qu'une solution de relogement lui sera accessible dans un délai déterminé⁶⁵.

Proposition de solutions

- Généraliser l'obligation, pour l'huissier, de transmettre l'avis d'expulsion à tout locataire ou occupant ayant sa résidence principale dans ce logement.
- Introduire parallèlement l'obligation, pour l'huissier, d'informer le CPAS de tout avis d'expulsion⁶⁶.

⁶³ M.B., 29 décembre 2006.

⁶⁴ Q. DEBRAY, «Le point de vue des huissiers», in N. BERNARD (dir.), *Regards croisés sur les expulsions de logement*, Bruxelles, la Charte, 2010, p. 88. Et il n'est pas exclu que les huissiers de justice soient amenés à instrumenter à très bref délai sans qu'ils puissent avoir le moindre contrôle sur le caractère diligent et urgent de leur intervention.

⁶⁵ Actuellement, il est naturellement toujours possible, pour le locataire ou le service social qui l'accompagne (CPAS ou autre), de demander à l'huissier de postposer l'expulsion physique. Si l'huissier juge la demande acceptable, il la soumet au bailleur, l'huissier étant dépourvu de pouvoir de décision propre. Si le bailleur refuse, l'huissier a l'obligation légale d'exécuter le jugement. Prévoir, par le biais légal, qu'une solution sérieuse de relogement suspend, en tout état de cause, l'avis d'expulsion, permet d'éviter les tergiversations coûteuses pour tous.

⁶⁶ Si, actuellement, les huissiers de justice rechignent à communiquer la date d'expulsion au CPAS, ce n'est nullement par mauvaise volonté, mais bien parce que le législateur n'a pas prévu cette communication, cette information étant dès lors couverte par le secret professionnel (cette obligation de secret professionnel couvre en effet toutes les informations confidentielles qui lui ont été communiquées

- Réfléchir à une éventuelle extension des délais d'information⁶⁷.
- Formaliser le fait que si le locataire en voie d'expulsion apporte la preuve d'un relogement sûr dans «x» temps, l'expulsion programmée doit être gelée.

Démarche(s) légistique(s) à entreprendre

- Amender l'article 1344^{quater}, alinéa 2, du Code judiciaire ⇒ projet d'ordonnance.

Proposition 7. Baliser plus rigoureusement l'aménagement d'un délai avant l'expulsion

Position du problème

- La loi sur l'humanisation des expulsions prévoit que, pendant un délai d'un mois suivant la signification du jugement d'expulsion, cette dernière ne pourra pas être matériellement exécutée. Ce délai d'un mois ne s'applique cependant pas dans trois hypothèses :
 - 1) si le locataire a déjà abandonné les lieux et que le bailleur peut le prouver avant le prononcé du jugement⁶⁸, et ce afin d'éviter de bloquer inutilement et pendant un mois un bien déserté ;
 - 2) si, par accord constaté par jugement, locataire et bailleur sont convenus librement d'un autre délai plus bref et ce, tant en temps utile qu'en connaissance de cause ; le juge devra rigoureusement vérifier le caractère éclairé, ni contraint, ni prématuré de l'accord donné ;
 - 3) si ce délai d'un mois a été réduit par le juge à la demande du bailleur qui justifie de « circonstances d'une gravité particulière »⁶⁹. On peut penser à une dégradation extrême des lieux par le locataire⁷⁰.

ou dont il a pris connaissance dans le cadre de l'exercice de ses fonctions). Voy. l'art. 81 du Code de déontologie.

⁶⁷ On sait que, dans la pratique, de nombreux huissiers avertissent le locataire dès que la date d'expulsion physique est fixée, à savoir environ un mois à l'avance.

⁶⁸ La preuve de l'abandon peut être rapportée par toute voie de droit (constat préalable d'huissier, attestations de voisins ou de personnes neutres, ...). Le juge devra toutefois veiller à ne pas qualifier d'abandon une absence de longue durée du locataire du fait d'une hospitalisation, d'une incarcération ou d'un voyage à l'étranger.

⁶⁹ Art. 1344^{quater}, al. 1^{er}, C. jud. Voy. aussi J.P. Bruxelles (3^e canton), 29 octobre 2013, *J.J.P.*, 2015, pp. 188-189 : rejet de la demande du propriétaire que l'expulsion soit ordonnée « endéans les 24 heures du prononcé du jugement à intervenir ou de sa signification s'il est rendu par défaut », aucune motivation spécifique n'étant donnée à l'appui de cette sollicitation.

⁷⁰ Il a en revanche déjà été jugé que : « Les retards de paiement du locataire, le fait qu'il n'ait rien entrepris en vue de régulariser sa situation et qu'il fasse défaut à l'audience, si déplaisants ou frustrants qu'ils soient, ne peuvent être qualifiés de circonstances d'une gravité particulière de sorte qu'ils ne

À l'inverse, les parties entre elles, ou le juge à la demande du preneur invoquant des « circonstances d'une gravité particulière », peuvent *allonger* – au-delà d'un mois – le délai endéans lequel l'expulsion pourra être exécutée⁷¹.

Si les parties n'ont formulé aucune demande spécifique, le délai d'un mois devrait être d'autorité appliqué⁷², ce qui ne se vérifie pas toujours dans la pratique.

- Interprétée littéralement, la loi réserve l'application du délai d'un mois aux seuls « jugements » d'expulsion et lorsque ce dernier porte sur la résidence principale du preneur⁷³. Or, certaines expulsions sont décidées en dehors d'une procédure judiciaire, à la suite d'une conciliation par exemple, d'un arbitrage ou encore d'une médiation. Le procès-verbal de conciliation étant exécutoire et les articles 1344*bis* et suivants du Code judiciaire ne trouvant pas à s'appliquer, l'expulsion peut intervenir, dans ce cas, immédiatement après la signification du commandement de déguerpir, sauf à tenir compte d'un délai qui aurait été fixé dans le procès-verbal. De même, pour les sentences arbitrales, il conviendra de retenir le délai fixé en leur sein et, en l'absence de délai prévu, l'expulsion pourra, à nouveau, avoir lieu immédiatement après sa signification. Il conviendrait dès lors de corriger cette discordance, dépourvue de toute justification objective et raisonnable, laquelle, par ailleurs, n'est guère de nature à encourager le recours à ces modes alternatifs de résolution des conflits.
- Par ailleurs, l'obligation d'avertissement du CPAS de, pour ainsi dire, tout acte décisionnel prononçant l'expulsion, est dépourvue de sanction ; on ne peut donc s'assurer qu'il ait été informé afin qu'il puisse mettre tout en œuvre, durant ce sursis d'un mois (le cas échéant réduit ou rallongé), pour éviter l'expulsion physique.
- Force est aussi de relever que certains juges *réduisent le délai d'un mois* – pourtant érigé en principe par la loi – sans donner aucune explication, alors même que le législateur a énuméré de façon limitative les causes pour lesquelles ce principe doit souffrir des exceptions. Il serait bon, dès lors, d'imposer au juge qui décide de s'écarter de la règle de s'en expliquer, de manière circonstanciée.
- Parallèlement, quant à la demande d'augmentation du délai pour « circonstances d'une gravité particulière », la loi dispose qu'il s'agit « notamment (d)es possibilités de reloger le preneur dans des conditions suffisantes

justifient pas une réduction du délai d'expulsion d'un mois prévu par l'article 1344*quater* du Code judiciaire ». Voy. J.P. Bruxelles (2^e canton), 6 octobre 1999, *Baux act.*, 2000, p. 45.

⁷¹ Art. 1344*quater*, al. 1^{er}, C. jud.

⁷² On peut considérer que ce délai d'un mois est d'ordre public et peut donc être soulevé d'office par le juge lorsqu'un bailleur exige – sans argumentation – l'expulsion immédiate du locataire, sans contestation manifestée par ce dernier.

⁷³ Art. 1344*quater*, al. 1^{er}, C. jud. lu en combinaison avec l'art. 1344*ter*, § 1^{er}, C. jud.

respectant l'unité, 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 détermine⁷⁴, tout en laissant une très large liberté d'appréciation au juge.

Lors de débats parlementaires, il a été précisé que cette appréciation implique une approche individuelle dans le cadre de laquelle le juge tiendra compte, d'une part, des antécédents et des efforts réalisés entre-temps par les parties, de la prévisibilité des circonstances invoquées, de la situation locale et, d'autre part, des motifs de la demande principale, de la situation personnelle et familiale des parties concernées, de leurs attentes et de leurs prévisions⁷⁵. Il a également été suggéré au juge de prendre en considération les répercussions financières qui pourraient peser sur le bailleur : les intérêts d'un propriétaire d'un petit appartement ne jouissant que d'une modeste pension, ne seront pas évalués de la même manière que ceux d'un bailleur propriétaire d'un grand nombre d'appartements⁷⁶.

Il faut toutefois regretter que la législation ne soit elle-même pas plus explicite, en imposant :

- en présence d'un bailleur public, une obligation non équivoque de relogement préalable à toute mise à exécution du jugement d'expulsion ;
 - en présence d'un bailleur privé, une obligation de maintien dans les lieux d'un locataire auquel aucune faute n'est imputable (paiement régulier des loyers, bon entretien du bien,...), le temps que ce dernier trouve un autre logement, et pour autant qu'il démontre toutes les démarches accomplies à cet effet⁷⁷.
- Pendant cette durée d'un mois avant l'expulsion – le cas échéant réduite ou prolongée –, le locataire reste redevable du paiement d'une « indemnité d'occupation »⁷⁸ (le loyer n'est plus dû, le contrat étant rompu). Or, on observe, dans la pratique, que certains juges de paix fixent l'indemnité journalière d'occupation à un montant supérieur au 30^e du loyer, sans *a fortiori*, vérifier le caractère raisonnable de ce dernier.
- Enfin, devenue désormais la règle, l'exécution dite provisoire d'une décision – sans attendre donc le sort réservé à une éventuelle voie de

⁷⁴ Art. 1344^{quater}, al. 1^{er}, C. jud., souligné par nous.

⁷⁵ *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord., 1996-1997, n° 1157/1, p. 5.

⁷⁶ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord., 1997-1998, n° 1-926/4, p. 41.

⁷⁷ Ces dispositions auraient le mérite d'éviter, dans des hypothèses raisonnables, qu'une personne se retrouve momentanément sans logement.

⁷⁸ Elle sera généralement journalière, pour chaque jour entamé durant lequel les lieux n'ont pas été entièrement libérés (ex. : J.P. Schaerbeek (1^{er} canton), 5 septembre 2017, n° R.G.17A1984 ; J.P. Schaerbeek (2^e canton), 6 septembre 2017, n° R.G.17A1628 ; J.P. Schaerbeek (2^e canton), 27 septembre 2017, n° R.G.17A1808 ; J.P. Schaerbeek (2^e canton), 13 décembre 2017, n° R.G.17A1942). Elle est parfois mensuelle (ex. : J.P. Schaerbeek (1^{er} canton), 22 août 2017, n° R.G.17A1653).

recours – se fait aux risques et périls de celui qui la poursuit⁷⁹. Pour d'autres, l'exécution provisoire annihile *de facto* le délai d'un mois à ménager avant l'expulsion. Cette position, cependant, est à la fois contraire à l'esprit de la loi, et à sa lettre⁸⁰. Il convient dès lors de le rappeler au sein même de ladite disposition légale, et de manière univoque.

Proposition de solutions

- Inscrire formellement que le délai d'expulsion à un mois présente les traits d'une disposition d'ordre public, devant être soulevée d'initiative par le juge malgré l'inertie éventuelle du locataire.
- Étendre le délai d'un mois (éventuellement modulé) aux expulsions non décidées par jugement.
- Coupler le délai d'un mois à dater de la signification du jugement, d'un délai d'un mois à dater de la communication, par huissier, au CPAS: cet ajout permettra de sanctionner l'absence dommageable d'information à ce dernier, en ce que l'expulsion physique sera empêchée⁸¹.
- Assortir d'une exigence de motivation spéciale la décision judiciaire de réduire le délai d'un mois.
- Préciser que, lorsque le bien est propriété d'une personne morale de droit public, le délai d'un mois doit être allongé le temps de la mise en œuvre de l'obligation de relogement, sauf faute grave du locataire et sans excéder une période de « X » mois⁸², à déterminer par le législateur⁸³.
- Préciser que, lorsque le bien est propriété d'une personne privée, le délai d'un mois doit être allongé au bénéfice du locataire auquel aucune faute contractuelle n'est imputable, le temps que ce dernier trouve un autre

⁷⁹ Depuis l'entrée en vigueur de la loi « Pot-pourri I » le 1^{er} novembre 2015, l'exécution provisoire d'un jugement d'expulsion est désormais généralisée, et ce malgré les potentiels recours introduits à son encontre susceptibles de mettre ce dernier à néant. Voy. loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice, *M.B.*, 22 octobre 2015, spéc. les art. 41 et 42.

⁸⁰ Voy. V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD, *Les expulsions de logement en Région bruxelloise: aspects juridiques*, op. cit., p. 22.

⁸¹ C'est le système privilégié en matière d'énergie. Voy., par exemple, l'art. 25octies, § 5, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale: « dans l'hypothèse où le ménage est domicilié à l'adresse de consommation, le fournisseur ne peut faire procéder à la coupure qu'un mois après, d'une part, la signification au ménage du jugement de résolution et, d'autre part, la communication par écrit ou par voie électronique de sa décision de procéder à cette coupure en exécution de ce jugement au CPAS de la commune du domicile de son client, sauf si le ménage a précédemment refusé la communication de son nom en application de l'article 25sexies, § 1^{er} ».

⁸² Sauf si le bailleur public ne démontre l'accomplissement d'aucune démarche.

⁸³ L'article 1344decies du Code judiciaire – introduit par la loi du 18 octobre 2017 « relative à la pénétration, à l'occupation ou au séjour illégitimes dans le bien d'autrui » (dite « loi anti-squat ») – fait lui-même déjà la différence, en ce qui concerne l'augmentation du délai avant l'expulsion, entre un bien appartenant à une personne physique ou à une personne morale de droit privé, et un bien relevant de la propriété d'une personne morale de droit public.

logement, et pour autant qu'il démontre toutes les démarches accomplies à cet effet, sans excéder une période de «x» mois (cette période serait vraisemblablement inférieure à ce qui a été fixé pour un bailleur public), à déterminer par le législateur.

- Imposer que l'indemnité d'occupation due par le preneur ne soit jamais supérieure au loyer et préciser, qu'à l'instar de la jurisprudence applicable en matière de salubrité, il est possible au juge d'en faire diminuer le montant en fonction de l'état réel du bien.
- Prévoir de manière explicite que le délai d'un mois (éventuellement modulé) est bel et bien d'application en cas d'exécution provisoire.
- Notons également que l'introduction d'une trêve hivernale devrait également s'opérer via l'article 1344*quater*, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

Démarche(s) légistique(s) à entreprendre

- Amender l'article 1344*quater*, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire ⇒ projet d'ordonnance.

Proposition 8. Encadrer plus équitablement la conservation des meubles au dépôt communal

Position du problème

- Dans sa signification, l'huissier de justice devra mentionner à l'intéressé le fait qu'à l'expiration du délai fixé par le juge, les biens se trouvant encore dans l'habitation seront mis sur la voie publique à ses frais et qu'ils seront, également à ses frais, enlevés et conservés durant six mois par l'administration communale, sauf s'il s'agit de biens susceptibles d'une détérioration rapide ou préjudiciables à l'hygiène, à la santé ou à la sécurité publique⁸⁴.
- Interprétée littéralement, la loi réserve cette disposition aux seuls «jugements» d'expulsion et lorsque ce dernier porte sur la résidence principale du preneur.
- Dans le cadre de baux portant sur un bien non affecté à la résidence principale du preneur (comme les baux de droit commun : kot d'étudiant, résidence secondaire, etc.), le locataire faisant l'objet d'une procédure d'expulsion n'est pas averti (par l'huissier) de ce que ses effets seront conservés, à ses frais, à la commune. Il en va de même lorsque l'expulsion est décidée en dehors d'une procédure judiciaire, à la suite d'une conciliation par exemple, d'un arbitrage ou encore d'une médiation. Or, aucun motif raisonnable ne justifie cette différence de traitement.

⁸⁴ Art. 1344*quinquies* C. jud.

- La durée de conservation des biens est de six mois (à l'issue desquels les biens deviennent la propriété de la commune), sans qu'aucune possibilité de renouvellement ne soit envisagée.
- Les frais d'enlèvement et de conservation sont à charge du locataire⁸⁵. Ils sont prévus par l'autorité communale et variables pour chaque commune, sans qu'aucun plafond régional ne soit fixé.

Proposition de solutions

- Étendre à tous les locataires frappés par une décision d'expulsion de logement, l'avertissement relatif à la conservation des meubles à la commune.
- Autoriser une prolongation du délai de six mois si le locataire expulsé apporte la preuve qu'il cherche activement une solution durable.
- Baliser le coût de la conservation des biens au sein du dépôt communal, voire garantir la gratuité pendant le premier mois.

Démarche(s) législative(s) à entreprendre

- Amender l'article 1344^{quinquies} du Code judiciaire ⇒ projet d'ordonnance.

Section 3. Suggestions de modifications à apporter au Code bruxellois du logement

Il n'y a pas qu'à travers la loi sur l'humanisation des expulsions que la Région bruxelloise peut améliorer les processus d'expulsion. Le Code bruxellois du logement représente lui aussi un levier d'importance, qui contient plusieurs dispositions qui ont trait directement ou indirectement au sujet; faut-il rappeler par exemple que cet instrument est le siège normatif de la matière du bail d'habitation⁸⁶? Sur ce terrain-là aussi, dès lors, des propositions seront faites, qui observent le même schéma tripartite (et suivent la numérotation entamée plus haut).

⁸⁵ Art. 1344^{quinquies} C. jud.

⁸⁶ En son titre XI.

**Proposition 9. Prévoir la transmission systématique au CPAS⁸⁷,
par le bourgmestre, de tout arrêté d'inhabitabilité**

Position du problème

- Quand il prend un arrêté d'inhabitabilité en vertu de son pouvoir de police administrative générale (fondé sur l'article 135 de la nouvelle loi communale), le bourgmestre n'est pas réglementairement tenu de prévenir le CPAS, contrairement à la Direction de l'Inspection régionale du logement lorsqu'elle prononce une interdiction de mise en location⁸⁸.
- Si, généralement, la communication de l'information se fait de manière informelle, il ne serait pas inutile de lui conférer davantage de systématisme.

Proposition de solution

- Prévoir un avertissement systématique du CPAS en cas d'arrêté d'inhabitabilité décidée par le bourgmestre.

Démarche(s) législative(s) à entreprendre

- Compléter l'article 8 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

**Proposition 10. Encadrer les hypothèses susceptibles de conduire
à une procédure de résolution de bail et d'expulsion**

Position du problème

- Parmi le non-respect des obligations du locataire à l'origine d'une demande de résolution du bail figure, en premier chef, le non-paiement répété du loyer et/ou des charges. Feront également l'objet d'une demande fréquente d'expulsion les locataires qui n'occupent pas le bien en « bon père de famille » : dégradation des lieux, absence d'entretien du logement (pas d'entretien des appareils de chauffe, refus de prendre une assurance incendie ou absence de preuve⁸⁹...), nombre d'habitants trop élevé par rapport à la capacité et au type d'hébergement, provocation de graves troubles de voisinage (agression des voisins de palier, usage de drogue et

⁸⁷ Du lieu où le bien se situe (art. 1344sexies, § 1^{er}, C. jud.).

⁸⁸ Voy. art. 8, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement. Sur cette question, voy. V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD, *Les expulsions de logement en Région bruxelloise: aspects juridiques*, op. cit., pp. 48-49.

⁸⁹ J.P. Schaerbeek (2^e canton), 29 novembre 2017, n° R.G.17A2197.

- d'alcool, visites incessantes et bruyantes, tapage nocturne à répétition⁹⁰), présence d'animaux domestiques prohibés dans le bail⁹¹, sous-location à des personnes inconnues et sans accord du propriétaire⁹²,...
- On observe toutefois, dans la pratique, que des expulsions peuvent être prononcées sur la base de manquements véniels dans le chef du locataire⁹³.
 - Pourtant, le bailleur pourrait enclencher, à l'encontre de son locataire, une procédure de récupération de créances, en dommages et intérêts ou en exécution de travaux (moyennant astreintes), et obtenir un titre exécutoire à cet effet, sans pour autant solliciter la résolution du contrat de bail conduisant inexorablement à l'expulsion⁹⁴.

Proposition de solution

- Rappeler explicitement qu'une résolution judiciaire du bail d'habitation ne peut se produire qu'à l'issue d'un examen de proportionnalité⁹⁵ : et préciser donc formellement qu'au vu de la conséquence forte qu'est l'expulsion sur la jouissance de l'article 23 de la Constitution, seuls des manquements graves du locataire peuvent conduire à la résolution judiciaire du contrat de bail.

⁹⁰ J.P. Schaerbeek (2^e canton), 13 décembre 2017, n° R.G.17A1942. La possession par le locataire d'une matraque télescopique dans le bien loué avec laquelle il a menacé le propriétaire, conjugué à des retards de paiements de loyers, sont qualifiés de manquements suffisamment graves justifiant la résolution du bail aux torts et griefs du locataire.

⁹¹ J.P. Soignies, 28 août 2013, (Bail de résidence principale – Clause interdisant de détenir un chien dans les lieux loués – Pas de violation de l'article 8.1 de la Convention européenne des droits de l'homme – Maintien du chien dans les lieux – Résolution du bail aux torts du locataire), *J.J.P.-T.Vred.*, 2016/3-4, pp. 134-136.

⁹² J.P. Schaerbeek (1^{er} canton), 15 mars 2016, n° R.G.16A489.

⁹³ Voy., par exemple, J.P. Molenbeek-Saint-Jean, 8 septembre 2020, n° R.G. 20A1911, *inédit*. Le juge prononce, par défaut, la résolution du bail et l'expulsion, pour cause de 415,20 EUR impayés, à titre de remboursement de frais d'intervention d'un chauffagiste. On trouve également quelques jugements qui prononcent l'expulsion à la suite d'un mois de loyer impayé. En l'absence d'autres manquements du locataire que des impayés, un jugement d'expulsion n'est généralement prononcé que lorsqu'il y a au moins trois mois d'arriérés de loyers, règle jurisprudentielle endossée par de nombreux juges de paix, mais n'emportant pas l'adhésion de tous. Voy. IWEPS, p. 131, l'étude de l'IWEPS: <https://www.iweps.be/publication/expulsions-domiciliaires-wallonie/> (de janvier 2013 à septembre 2014, l'IWEPS a réalisé une étude exploratoire sur les expulsions locatives en Wallonie). Voy. également: Y. MERCHERS, «Sanctions du non-paiement du loyer ou de l'indexation», *Rép. not.*, Tome VIII, *Les baux*, Livre 1, *Bail en général*, Bruxelles, Larcier, 2014, n° 247; J.P. Etterbeek, 6 avril 2010, *J.J.P.-T.Vred.*, 2012/3-4, pp. 133-138 (résolution du bail pour 4 mois d'arriérés); Civ. Bruxelles (16^e ch.), 26 avril 2013, *J.T.*, 2013/27, n° 6529, pp. 527-529 (2 mois d'arriérés ne suffisent pas pour constituer un manquement contractuel grave).

⁹⁴ Par principe, l'apurement des dettes doit être un maximum privilégié par rapport à la résiliation du bail et le «délogement» qui l'accompagne, vu l'attachement d'une personne à son logement et les repères sociaux fondamentaux.

⁹⁵ Y compris en cas de procédure par défaut, le droit fondamental au logement relevant de l'ordre public.

Démarche(s) légistique(s) à entreprendre

- Introduire un article 233/1 dans la Section 9 (Inexécution du bail et litiges) du Chapitre II (Règles communes à tous les baux d'habitation) du Titre XI (Des baux d'habitation) dans le Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

Proposition 11. Prévoir des étapes préalables à l'enclenchement d'une procédure judiciaire de résolution de bail et d'expulsion

Position du problème

- Seules les sociétés immobilières de service public (SISP) ont un *modus operandi* strict à respecter au moment de décider d'une éventuelle expulsion (dans le secteur du logement social donc), au contraire de tous les autres bailleurs, tant publics que privés, ce qui engendre des inégalités de traitement manifestes entre locataires du parc social et tous les autres.
- Les sociétés immobilières de service public sont certes dépositaires d'une véritable mission de service public⁹⁶, avec pour conséquence directe la nécessité impérieuse de n'envisager l'expulsion d'un logement qu'en tout dernier recours⁹⁷.

⁹⁶ À cet égard, la Cour de cassation a déjà souligné que «La mission confiée à ces sociétés est un service public. Ces sociétés ont entre autres pour but de donner en location aux groupes défavorisés de la population, des habitations modestes dont les prix de location ne dépassent pas ce que les personnes bénéficiaires peuvent payer» (Cass., 10 février 1983, *Pas.*, 1983, I, p. 661 et *J.J.P.*, 1983, p. 230, note B. JADOT). Cette mission sort renforcée de la promulgation du droit constitutionnel au logement. «Les acteurs du logement social, et en particulier les sociétés de logement social, ont également à remplir à la lumière du droit au logement, une mission d'intérêt général, entre autres la concrétisation de ce droit essentiellement à l'égard des couches vulnérables de la société»: voy. J.P. Neerpelt-Lommel, 14 août 2007, *J.J.P.*, 2008, p. 191.

⁹⁷ «Le locataire d'un logement social appartient souvent à la frange non négligeable de la population pour qui, en raison de difficultés et problèmes peu surmontables, le logement de service public représente un bien fondamental et essentiel, souvent le dernier garant d'une dignité humaine déjà précaire», prend soin de rappeler à cet effet le juge de paix de Grâce-Hollogne (J.P. Grâce-Hollogne, 6 mars 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1271). Il ajoute encore que «Le logement de service public représente un bien fondamental et essentiel, souvent le dernier garant d'une dignité humaine déjà précaire», estime à cet égard le juge de paix de Grâce-Hollogne. «Priver les personnes précarisées de ce bien est dès lors une décision d'exclusion grave que doivent motiver des raisons extrêmement sérieuses [...] Il s'agit d'une décision de dernier recours, quand il a été démontré que toutes les mesures propres à régler la difficulté par des moyens moins punitifs ont été tentées sans succès» (J.P. Grâce-Hollogne, 27 mars 2001, *Échos log.*, 2002, p. 26). «La finalité sociale [des sociétés de logement de service public], qui est de concourir à ce que les plus démunis mènent une vie conforme à la dignité humaine en disposant d'un logement décent conformément au souhait de l'article 23 de la Constitution mis en œuvre par le Code wallon du logement, commande que le recours aux sanctions contractuelles ayant pour effet la privation du logement ne soit envisagé qu'en parfaite connaissance de cause et en dernière analyse» (J.P. Grâce-Hollogne, 19 septembre 2006, *J.L.M.B.*, 2008, p. 511).

À cet effet, le Secrétaire d'État au Logement de l'époque, co-signataire de la circulaire «originelle» A/B/230 du 16 novembre 2000 (remplacée depuis par la circulaire 635 du 28 septembre 2018⁹⁸), en a précisé la portée en déclarant qu'il convenait de garantir aux locataires de logements sociaux que de «réelles tentatives de médiation, d'accompagnement social, seront effectuées avant qu'une société de logement social ne procède à une expulsion»⁹⁹. L'ex-circulaire du 16 novembre 2000 concernant les expulsions dans le logement social encadrait cette «problématique particulièrement sensible», en indiquant que «l'expulsion est en général une mesure extrême, qui n'a lieu qu'en dernier recours, et qui est toujours vécue comme un échec». Elle édictait déjà un code de bonnes pratiques portées par l'ensemble du secteur, visant à établir des balises structurant la notion d'intérêt général auquel les délégués sociaux sont chargés de veiller. Cette circulaire de 2000 prévoyait deux obligations à charge des bailleurs sociaux, entièrement reprises par la circulaire 635 du 28 septembre 2018:

- établir un canevas d'intervention à mettre en œuvre pour le locataire en place. Ce canevas doit être communiqué au locataire dès son déclenchement. Il consiste généralement en une intervention rapide en cas d'arriérés – après deux mois d'impayés – qui se matérialise selon le séquençage suivant: lettres de rappel (et tentative de contacts via téléphone, passage à domicile); médiation avec proposition d'un plan de paiement (doublé, le cas échéant, du remboursement d'une partie de la dette locative par le CPAS); saisine du juge de paix d'abord en conciliation, avant de recourir, le cas échéant, à la voie contentieuse;
- précéder la décision d'exécuter effectivement une expulsion, suite au jugement rendu par le juge de paix, d'un:
 - rapport complet et motivé. «Toute expulsion est ainsi interdite si la SISP ne peut pas prouver qu'elle n'a pas essayé de trouver une solution à l'amiable, négociée avec le locataire, soit via ses propres services, soit via le recours à un organisme tiers (CPAS, centre de médiation de dettes, asbl, etc.). Les efforts de la SISP doivent avoir été réels et ne pourront se résumer à l'envoi d'une lettre»;
 - avis du délégué social quant au respect de la procédure par la SISP¹⁰⁰.

⁹⁸ Notons que la circulaire 635 du 28 septembre 2018 sur les «expulsions de logements gérées par le SISP (sociaux, modérés et moyens)» remplace à la fois la circulaire A/B/230 du 16 novembre 2000 et l'addendum A/B/231 du 28 novembre 2000. La circulaire de 2018 reprend l'ensemble du contenu de celles de 2000, tout en ajoutant l'une ou l'autre précision (*cf. infra*).

⁹⁹ A. HUTCHINSON, «Le moratoire hivernal dans le parc social bruxellois», *D.Q.M.*, n° 34, janvier 2003, p. 35.

¹⁰⁰ Le délégué social aura donc accès au dossier du locataire pour vérifier quelles démarches la SISP a véritablement accomplies.

La circulaire du 28 septembre 2018 précise notamment que «le non-respect de la procédure ainsi déterminée empêchera toute expulsion physique d'un locataire d'un logement social, modéré ou moyen».

La SISF doit donc tout mettre en œuvre *en amont* de la procédure d'expulsion pour éviter la saisine du juge; par ailleurs, en cas de jugement d'expulsion obtenu, un ultime contrôle est accompli *en aval*, par le délégué, pour vérifier si l'expulsion, via le recours à la force publique, peut véritablement s'opérer.

- Évidemment, les locataires logés par les bailleurs sociaux bénéficient d'une assistance sociale quasi permanente; il n'apparaît pas aisé (réaliste?) d'exporter ce modèle et de répliquer une telle qualité d'accompagnement dans le marché locatif privé. Un total *statu quo* législatif ne se justifie toutefois pas non plus. Notons d'ailleurs qu'en France, toute exécution d'un jugement d'expulsion est soumise à l'aval du Préfet (autorité politique)¹⁰¹.
- La question se pose de savoir si la procédure appliquée par les SISF ne devrait pas être transposée aux autres bailleurs publics (communes, CPAS, régions foncières,...), ainsi qu'aux agences immobilières sociales.
- Parallèlement, il faudrait prévoir une démarche formelle, par le propriétaire, avant toute action en justice, pour marquer le point de départ d'un ultime délai d'un mois de négociation amiable. Un courrier-type de «mise en demeure» pourrait être élaboré par le Gouvernement, courrier qui mentionnerait déjà les coordonnées du CPAS et du Fonds public d'arriérés de loyers.

Proposition de solution

- Imposer, aux propriétaires, l'envoi au locataire d'une «mise en demeure-type», au minimum un mois avant la saisine du juge¹⁰². En France, à titre de comparaison, la procédure prévoit que le locataire en défaut de paiement reçoit d'abord un commandement de payer, qui ouvre un délai de deux mois pour rembourser la dette; ce n'est qu'à l'issue de ce délai de deux mois que le locataire peut être assigné en justice¹⁰³.
- Prévoir une sanction en l'absence de cette mise en demeure: cette sanction pourrait consister en la perte du droit, pour le propriétaire, de solliciter une indemnité de résolution devant le juge de paix.

¹⁰¹ Voy. art. L412 à L412-8 du Code des procédures civiles d'exécution, ainsi que la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 (dite «loi Alur»).

¹⁰² Au sujet de la nécessité d'une mise en demeure, voy. l'art. 1139 C. civ.

¹⁰³ Voy. <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/outils-et-informations/le-commandement-de-payer>.

Démarche(s) légistique(s) à entreprendre

- Introduire un article 233ter dans la Section 9 (Inexécution du bail et litiges) du Chapitre II (Règles communes à tous les baux d'habitation) du Titre XI (Des baux d'habitation) dans le Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

Proposition 12. Encadrer les frais relatifs à une procédure de résolution de bail et d'expulsion*Position du problème*

- Il importe ici de mentionner que la procédure d'expulsion et l'exécution du jugement comportent un coût considérable: frais de justice¹⁰⁴, d'avocats le cas échéant¹⁰⁵, de l'huissier de justice, de déménagement, et autres frais avancés par le bailleur, mais récupérables (théoriquement)¹⁰⁶ auprès du locataire expulsé.
- À ceux-ci, s'ajoutent les coûts liés à la rupture anticipée du bail, lorsqu'elle est jugée aux torts du locataire. Le propriétaire réclamera généralement à l'ex-locataire:
 - une indemnité de résolution en guise de réparation. Selon la doctrine, cette indemnité de résolution vise à couvrir l'ensemble du dommage découlant d'une fin de bail anticipée, y compris la perte éventuelle de revenus le temps de trouver un autre locataire: elle est en général forfaitaire et proportionnelle au loyer¹⁰⁷;
 - parfois une clause pénale destinée également à indemniser le dommage subi du fait de la rupture du contrat;
 - voire un taux d'intérêt moratoire et conventionnel très élevé sur les arriérés de loyers.
- Quant à l'octroi d'indemnités en guise de réparation, il est quasi systématique en cas de défaut, et le plus souvent conditionné au non-respect du plan de paiement pour les locataires présents.

¹⁰⁴ Les « frais de justice », appelés aussi les dépens, visent l'ensemble des frais liés à une procédure en justice. Il s'agit entre autres des frais de requête ou de citation, des frais d'envoi (de recommandés), des éventuels frais d'expertise, ainsi que l'indemnité de procédure (qui couvre une partie des frais d'avocat de la partie adverse, *in casu*, le propriétaire). Une personne « condamnée aux dépens » doit payer donc l'ensemble de ces frais de justice.

¹⁰⁵ Souvent, le locataire fait défaut et s'il comparait en présence d'un avocat, il jouit fréquemment du système du Bureau d'Aide juridique permettant la désignation d'un avocat (partiellement) gratuit.

¹⁰⁶ En effet, le locataire est souvent insolvable et insaisissable.

¹⁰⁷ En application de l'article 1760 du Code civil. La doctrine a identifié plusieurs types d'indemnités, en cas de rupture anticipée du bail: l'indemnité de relocation, l'indemnité de résolution, l'indemnité d'indisponibilité ainsi que l'indemnité d'occupation (S. NAPORA, « Les effets de l'inexécution fautive et non fautive », in *Le droit commun du bail*, Bruxelles, la Charte, 2006, pp. 366 et s.).

Dans son étude *Justice de paix: bailleurs welcome!* publiée en 2021¹⁰⁸, le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat conclut que les locataires sont condamnés à des indemnités dans 40 % des affaires, pour un montant moyen de 1.700 euros. Il précise encore que «l'indemnité est généralement équivalente à trois mois de loyers. Elle se calque sur les dispositions du Code du logement qui prévoit des compensations en cas de départ du locataire avant le terme du bail (et en fonction de la durée du contrat, de 3 à 1 mois de loyer). Ces trois mois représentent une lourde peine pour des locataires, des familles dont le budget, trop serré chaque mois, ne permet pas d'assumer, et le loyer, et toutes les dépenses quotidiennes. Une telle indemnité risque d'accélérer les risques de surendettement. Or on le sait, ce sont les ménages pauvres qui sont les plus sujets à l'endettement (bien loin du stéréotype de la personne surendettée qui gère mal son budget, dépense sans compter et abuse du crédit). Et le bailleur? A-t-il toujours besoin de cette indemnité pour faire face au départ du locataire? Risque-t-il véritablement un vide locatif alors que le marché n'a jamais été aussi tendu? Les réalités de chaque locataire et de chaque propriétaire sont, bien évidemment, singulières. Mais il nous semble qu'elles mériteraient d'être mises en balance. En cas de déséquilibre manifeste, une réduction des indemnités devrait pouvoir être envisagée, sans être préjudiciable au bailleur»¹⁰⁹.

- En principe toutefois, le juge doit apprécier le montant de ces indemnités et statuer «*ex aequo et bono*» s'il n'a pas d'éléments précis permettant de fixer le montant du dommage¹¹⁰. Il a le pouvoir¹¹¹ de réduire, d'office ou à la demande du débiteur, l'indemnité de résolution revendiquée, lorsque cette somme excède manifestement le montant que les parties pouvaient fixer pour réparer le dommage résultant de l'inexécution de la convention¹¹². Relevons néanmoins qu'en cas de défaut du locataire (à savoir dans 60 % des cas), certains juges ne vérifient pas le caractère équitable du montant des indemnités réclamées.
- Il faut dès lors regretter que les frais consécutifs à une procédure de rupture anticipée du bail ne soient pas encadrés dans le Code bruxellois du logement, plutôt qu'entièrement abandonnés à l'appréciation du juge.

¹⁰⁸ Étude basée sur l'analyse de tous les jugements relatifs au bail rendus en 2015 par le juge de paix du canton de Molenbeek et en 2018 par son homologue du canton de Forest.

¹⁰⁹ Voy. http://rbdh-bbrow.be/wp-content/uploads/2021/01/rbdh_etude-justice_de_paix_fr_2020.pdf, p. 14.

¹¹⁰ Cass., 24 septembre 1981, *Pas.*, 1982, I, p. 43.

¹¹¹ Tiré de l'article 1231, § 1^{er}, du Code civil. Parallèlement, en application de l'article 1153, 5°, du Code civil, le juge peut, d'office ou à la demande du débiteur, réduire l'intérêt stipulé à titre de dommages-intérêts pour retard dans l'exécution si cet intérêt excède manifestement le dommage subi à la suite de ce retard.

¹¹² Une indemnité de résolution a ainsi été réduite de 6 à 3 mois (J.P. Jette, 16 décembre 2016, n° R.G. 16A3644).

En comparaison, en matière de récupération de dettes énergétiques, cette question est largement balisée¹¹³.

Proposition de solution

- Plafonner l'indemnité de résolution réclamée *a priori* à un mois, à charge pour le propriétaire de prouver que dans tel cas d'espèce, un mois est insuffisant car, par exemple, le logement demanderait, avant de pouvoir être reloué, des travaux conséquents (dont une partie au moins serait imputable à la mauvaise occupation du locataire) qu'on ne peut entamer qu'au départ de ce dernier, et dont la durée excéderait un mois. En revanche, si le propriétaire profite du vide locatif pour accomplir des travaux non imputables à la responsabilité du locataire, et qui auraient en tout état de cause empêché une relocation immédiate, il ne pourra pas revendiquer une indemnité rehaussée.
- Prévoir que le taux d'intérêt sur les arriérés de loyers consiste uniquement dans le taux d'intérêt *légal*¹¹⁴.
- Interdire formellement toute clause pénale, en ce qu'elle conduit généralement à l'obtention de deux réparations pour la même faute¹¹⁵.

Démarche(s) légistique(s) à entreprendre

- Introduire un article 233^{quater} dans la Section 9 (Inexécution du bail et litiges) du Chapitre II (Règles communes à tous les baux d'habitation) du Titre XI (Des baux d'habitation) dans le Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

¹¹³ Voy. l'article 25^{sexies}, § 2, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'article 20^{quater} de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale. Les ordonnances Gaz et Électricité sont en cours de modification et ces frais seront encore davantage cadrés.

¹¹⁴ Ces intérêts sont destinés à compenser le fait que le créancier ne dispose pas immédiatement des sommes qui lui sont dues. Pour l'année 2021, le taux d'intérêt légal s'élève à 1,75 %. Voy. https://finances.belgium.be/fr/sur_le_spf/structure_et_services/administrations_generales/trésorerie/taux-dinteret-legal-applicable.

¹¹⁵ En effet, la clause pénale détermine, préalablement à un conflit, quelle indemnité sera due à la partie lésée en cas d'inexécution des obligations de l'autre partie ou en cas de retard dans leur exécution. La clause pénale est souvent exprimée en pourcentage, avec un montant minimum, et le Code de droit économique prévoit qu'elles doivent être proportionnées au dommage subi et ne peuvent pas faire double emploi avec les intérêts de retard ou les frais administratifs. Voy. art. VI.83 et s. du Code de droit économique.

Section 4. Renforcer la collaboration tant avec les CPAS qu'avec les juges de paix

Les mesures à prendre pour encadrer davantage les expulsions de logement n'émargent pas exclusivement au registre normatif ou législatif; parallèlement, et sur un plan davantage politique peut-être (au sens large), il serait bon selon nous d'améliorer les procédures de fonctionnement des CPAS comme des juges de paix. À cet effet, des protocoles d'accord devraient pouvoir s'imaginer avec chacun de ces acteurs.

Sous-section 1. CPAS¹¹⁶

A. Mise en contexte

C'est « dans le cadre de sa mission légale » que le CPAS est censé, de par la loi sur l'humanisation des expulsions, agir en cas d'éviction¹¹⁷. Or, justement, cette même mission légale subordonne traditionnellement l'intervention du CPAS à l'introduction d'une demande explicite d'aide émanant de la personne concernée elle-même. Et, de fait, il semblerait qu'il arrive parfois que le CPAS ne réserve pas de suite à l'information à lui transmise (par l'huissier ou le greffe), celle-ci n'étant pas assimilée à une telle demande d'aide.

Cette posture, juridiquement justifiable, ne coïncide toutefois pas avec les nécessaires changements de pratiques auquel nous invite le phénomène du non-recours (une des plus grandes défaillances de notre société¹¹⁸) et la gravité de la problématique de l'expulsion de logement. Selon Laurence Noël, « la Région bruxelloise est particulièrement confrontée à la problématique du non-recours aux droits. Cela s'explique par les réalités cumulées des contextes administratif, institutionnel et budgétaire et la multiplicité des régimes des droits et services en vigueur d'un côté et, de l'autre, par une population « hyper

¹¹⁶ Voy. également: J. SPINETTE et C. RUELLE, « Le rôle des CPAS dans les procédures d'expulsion », in L. NOËL et al., *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, 23 octobre 2019, https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/Regards-croises_2019_fr.pdf, pp. 19-22.

¹¹⁷ Art. 1344ter, § 5, C. jud.

¹¹⁸ Voy. Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, *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, Bruxelles, Commission communautaire commune, 2017, http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf; V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD, *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement*, étude commanditée par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, Commission communautaire commune, 2019, www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf.

vulnérable» déjà précarisée. Ce cadre exacerbe le risque de non-recours aux droits et la précarisation des personnes»¹¹⁹.

Majoritairement, ce qui provoquera l'escalade vers la perte brutale de logement est l'absence de réaction du locataire en risque d'expulsion : il ne sollicite pas les aides existantes, pourtant nombreuses et efficaces quand elles sont employées au bon moment. La mobilisation effective des acteurs de la prévention est, de son côté, souvent trop tardive, le plus souvent au stade ultime précédant l'expulsion accordée par décision judiciaire. C'est pourquoi, il s'avérerait opportun de débattre avec les CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale et la Fédération des CPAS bruxellois des points suivants, dans une dynamique de proactivité pleinement assumée. Si les auteurs du présent rapport ne prônent à l'évidence pas la possibilité d'imposer une intervention à l'utilisateur, il leur semble qu'il y a de la marge à exploiter entre les antipodes indésirables que sont, d'une part, « une intervention que sur demande », d'autre part, « une intervention à tout prix, y compris par la coercition »¹²⁰. Nous formulons, dès lors, quelques suggestions ici aussi.

B. Propositions

1) Il est proposé tout d'abord de convenir avec les CPAS qu'une fois l'information reçue sur une étape du processus d'expulsion (acte introductif d'instance, jugement, avis d'expulsion), ils *multiplient les démarches pour entrer en contact* – par courrier (doublé quand c'est possible d'un appel téléphonique, d'un sms voire d'une visite sur place) – avec la personne en voie d'expulsion afin de l'inviter à solliciter ses services, si besoin¹²¹.

¹¹⁹ L. NOËL, « Non-recours aux droits et précarisations en Région bruxelloise », *Brussels Studies* [En ligne], Collection générale, n° 157, mis en ligne le 30 mai 2021, consulté le 10 juin 2021, p. 1, <http://journals.openedition.org/brussels/5569>; DOI : <https://doi.org/10.4000/brussels.5569>.

¹²⁰ Politique endossée par certains bourgmestres qui hébergent de force les personnes sans-abri durant la rudesse de l'hiver.

¹²¹ En ce sens, voy. les recommandations du Parlement francophone bruxellois suite aux auditions relatives à « La lutte contre la pauvreté sous l'angle du non-recours aux droits », qui préconisent « de renforcer et d'adapter la publicité active spécifique des CPAS auprès de leurs publics cibles. La publicité active de l'administration consiste à diffuser et à communiquer de l'information d'initiative. Face à un public fragilisé, qui est dans l'incapacité de trouver la "voie" vers les aides auxquelles il a droit, le CPAS doit développer une publicité active spécifique consistant à diffuser de l'information et à adopter des démarches actives afin d'identifier et toucher ses publics, et à rechercher les publics les plus fragiles de sa circonscription. Cela concerne toutes les personnes en décrochage social soit, à tout le moins, les personnes isolées, les personnes désorientées et les personnes sans-abri. L'ambition, par cette publicité active, est que ces publics soient informés et effectivement dirigés vers le CPAS. Des informations et une première analyse doivent être recueillies avant que les personnes ne soient redirigées vers le CPAS par des organismes de sécurité sociale et/ou tout opérateur offrant des aides sociales diverses et supplétives (personnes handicapées, aides communales, etc.). Les informations recueillies doivent être exploitables par le CPAS et tous les autres organismes même si celles-ci ne sont pas complètes ou exhaustives; d'identifier les publics cibles et/ou potentiellement éligibles afin qu'ils fassent l'objet d'une certaine proactivité de la part des services publics, via une bonne information ou

Le courrier envoyé à cette occasion devrait idéalement contenir les informations suivantes :

- rappeler opportunément à l'intéressé l'existence des aides sociales concrètes dont l'octroi par le CPAS est possible après examen de la situation individuelle : plan d'apurement négocié avec le propriétaire ; paiement (d'une partie) de l'arriéré de loyer (sous forme remboursable ou non) via l'intervention éventuelle du Fonds de garantie des loyers ; accompagnement social pour l'activation des aides au paiement de loyer (allocation-loyer, de relogement... si les personnes entrent dans les conditions) et au relogement, parmi lesquelles l'attribution éventuelle d'un logement (le cas échéant, de transit) mais aussi l'inscription de la personne sur les diverses listes d'attente des logements sociaux, communaux, des agences immobilières sociales, ... Nombreuses en effet sont les personnes insuffisamment informées des divers types de logements à loyers modérés ;
- proposer déjà une date de rendez-vous dans le courrier ;
- signaler l'existence du Bureau d'aide juridique et de services sociaux associatifs sur le territoire qui peuvent également proposer un accompagnement utile¹²² (médiation de dettes face au surendettement, rénovation du logement, conseils juridiques...) ¹²³, et ce prenant acte du fait que certaines personnes ne souhaitent pas être aidées par le CPAS (refus psychologique ou autre) ¹²⁴.

Un courrier-type pourrait être réfléchi collectivement. Il faudra veiller rigoureusement à la simplification du langage de ce dernier – voire à l'utilisation de pictogrammes ¹²⁵ – pour s'assurer que les locataires saisissent les aides offertes.

Quant aux visites à domicile ¹²⁶, il est intéressant de relever que, prenant acte de la période inédite « Covid-19 » et des perspectives sociales inquiétantes de 2021-2022, le Gouvernement français a décidé d'aller à la rencontre

une automatisation » (*Doc.*, Parl. fr. br., sess. ord. 2020-2021, n° 38/1, pp. 96-97). Sur la nécessité de ces démarches d'outreach, voy. également, dans le même rapport, les pp. 24, 33 et 58.

¹²² Les CPAS de Bruxelles et Saint-Gilles procèdent déjà de la sorte.

¹²³ Une alternative à ceci serait d'ajouter pareille liste de services associatifs à la signification d'une décision d'expulsion.

¹²⁴ Dans un article récent sur le non-recours, Laurence Noël rapporte ce témoignage éloquent : « Donc le fait d'être au courant d'un droit et de ne pas le demander, surtout quand il s'agit du CPAS, du dernier filet, parce qu'il y a une identité CPAS, un regard social, le fait de ne pas le demander c'est quelque part, ne pas se mettre en danger au niveau de la précarité, mais se rassurer sur son positionnement social (...) c'est une résistance sur la dignité. Ce qui est paradoxal c'est que c'est un droit et que je ne devrais pas penser ça » (Personne en situation de non-recours). Voy. L. NOËL, « Non-recours aux droits et précarisations en Région bruxelloise », *op. cit.*, p. 3.

¹²⁵ Tenant compte des difficultés de la maîtrise de la langue française.

¹²⁶ Certains CPAS se rendent déjà à domicile dans les cas jugés urgents (information sur le fait que le locataire est âgé, malade, ...). D'autres CPAS rappellent que, dans l'esprit des usagers, une visite domiciliaire n'est jamais bon signe, ces derniers craignant le contrôle et étant alors peu disposés à entrer en communication ; il faudra donc convaincre de l'approche bienveillante.

des ménages les plus exposés par la création, dès 2021, d'équipes mobiles de visite à domicile, composées de travailleurs sociaux ou juristes, déployées dans les départements les plus tendus en matière de logement et concernés par de nombreuses procédures engagées sur le plan d'une expulsion locative¹²⁷. En affirmant que l'emploi de ces dispositifs sera indispensable afin de mobiliser tous les leviers existants pour le maintien dans le logement ou le relogement, et que « Le “aller vers” est un impératif qui doit s'inscrire en profondeur dans nos doctrines de politiques de solidarité »¹²⁸.

2) Lorsqu'une proposition d'apurement est privilégiée par le CPAS¹²⁹, à quelque stade de la procédure d'expulsion, il serait opportun de réfléchir collectivement à la faisabilité d'une logique de *conditionnalité dans les remboursements au propriétaire*¹³⁰. On pourrait songer par exemple à :

- ne verser au propriétaire, dans le calcul des arriérés, que l'équivalent d'un loyer raisonnable au regard de l'état du bien loué, et à la condition d'obtenir du propriétaire qu'il renonce à réclamer la différence au locataire ;
- subordonner l'apurement des loyers à la prolongation du contrat de bail. Autrement dit, en ne versant les arriérés locatifs au propriétaire que s'il accepte de maintenir le locataire un an minimum dans les lieux (et ce malgré, le cas échéant, le jugement d'expulsion déjà prononcé), moyennant quoi le CPAS lui garantit un paiement régulier et à temps des loyers¹³¹.

Cette proposition s'inscrit naturellement en ordre subsidiaire, à défaut de mise en œuvre d'un Fonds public de prise en charge des arriérés des loyers (lequel nécessiterait une redéfinition des modalités d'intervention du CPAS lorsqu'une procédure d'expulsion est engagée).

¹²⁷ Pour plus d'informations à ce sujet, voy. <https://www.gouvernement.fr/creation-de-26-equipes-mobiles-de-visite-a-domicile-des-personnes-menacees-d-expulsions-en-2021>.

¹²⁸ Voy. N. DÉMOULIN (Député), M. LEBLANC LAUGIER (Inspectrice générale de l'administration du développement durable, au CGEDD) et H. ZERAÏ (Attaché parlementaire), *Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19)*, Rapport remis au premier ministre de la République française, décembre 2020, p. 63.

¹²⁹ La logique d'apurement exigeant préalablement des CPAS qu'ils prennent suffisamment tôt en compte la nature des difficultés conjoncturelles ou structurelles rencontrées par le locataire, pour lui préférer, le cas échéant, une solution rapide de relogement adapté, avec loyer plus raisonnable. Autrement dit, la mise en place de plans d'apurement s'avère parfois ne pas être concluante sur le court et moyen terme, entraînant *de facto* un allongement de situations inconfortables pour les propriétaires comme pour les locataires.

¹³⁰ Actuellement, la logique de conditionnalité s'applique uniquement aux locataires, via l'octroi d'aides sous forme remboursable, par exemple.

¹³¹ C'est ce que pratique le CPAS de Forest. Avec l'accord du locataire, ce CPAS organise un prélèvement financier sur l'aide sociale ou le revenu d'intégration de ce dernier, afin de verser directement le loyer sur le compte bancaire du propriétaire. Le CPAS de Forest s'engage, par ailleurs, à prendre également le rôle de médiateur entre le locataire et le propriétaire, en cas de conflits divers.

3) Il est proposé également d'*encourager les CPAS à assister aux audiences « expulsion » devant le juge de paix*¹³², pour provoquer une occasion supplémentaire de nouer le contact avec le locataire, et tenter par la suite de négocier avec la partie adverse (pour qu'il abandonne ses velléités d'expulsion, les post-pose,...) afin de dégager des pistes de solutions¹³³. Pour les locataires bénéficiant déjà d'une aide sociale de CPAS, ce dernier pourrait se porter garant de l'exécution d'un plan de paiement, en versant sur le compte du propriétaire et moyennant l'accord du locataire, les échéances non apurées par ce dernier, tout en déduisant celles-ci des prochaines aides sociales à percevoir.

4) Il est suggéré enfin d'inviter fermement les CPAS à être *présents sur les lieux en cas d'expulsions physiques par huissier*, pour soutenir et orienter le ménage contraint de quitter son logement¹³⁴. Le CPAS est en effet le seul interlocuteur capable de réaliser un véritable accompagnement social des personnes vers la suite de leur parcours. Sa présence rencontrerait, en outre, une certaine fonction de « contrôle de la dignité humaine »¹³⁵.

Cette suggestion nécessite la modification préalable de l'article 1344^{quater}, alinéa 2, du Code judiciaire (comme suggéré *supra*), afin que la législation impute désormais aux huissiers la responsabilité d'informer le CPAS compétent des lieux et dates des expulsions¹³⁶.

*

* *

Il semble logique, si l'une ou l'autre de ces propositions devait être suivie d'effet, de veiller à augmenter en parallèle le budget dévolu aux CPAS, chargés ainsi d'une ou plusieurs mission(s) nouvelle(s). À défaut, l'effectivité de l'éventuelle réforme ne saurait être garantie.

¹³² Une réforme plus radicale consisterait à les appeler systématiquement à la cause, comme partie intervenante.

¹³³ C'est déjà ce que pratique le CPAS de 1000 Bruxelles, qui parfois sollicite, du juge de paix, le report de l'affaire, pour permettre une négociation fructueuse entre parties, dans l'intervalle.

¹³⁴ Certains CPAS le font déjà, comme Saint-Gilles, Molenbeek... 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.

¹³⁵ Ce contrôle final n'existe pas en Belgique, contrairement à la France, au sein de laquelle toute exécution d'expulsion est soumise à une autorité politique (le Préfet) qui autorise ou non, *in fine*, l'exécution de l'expulsion.

¹³⁶ À défaut de cette modification législative, des partenariats entre services communaux, de police et CPAS devraient impérativement se généraliser pour permettre cet avertissement préalable de tous les CPAS et assurer leur présence sur les lieux de chaque expulsion.

Sous-section 2. Juges de paix

A. Mise en contexte

Début septembre 2020, le cabinet de la Secrétaire d'État au logement de la Région de Bruxelles-Capitale a tenté d'enclencher avec les juges de paix et la Fédération des CPAS bruxellois un Protocole selon lequel – pendant la période Covid à tout le moins – les juges de paix devraient idéalement :

- concentrer leurs audiences « expulsions » sur quelques matinées chaque mois, pour faciliter la présence des CPAS ;
- remettre l'audience à date ultérieure quand le justiciable menacé d'expulsion est présent, afin de permettre à ce dernier de solliciter une aide du CPAS pour apurer les arriérés de loyer.

Dans le compte-rendu de la séance du 17 septembre 2020 de la « Commission logement » du Parlement, on peut lire ceci : « Sous l'impulsion de la Fédération des CPAS bruxellois, la secrétaire d'État a également pris contact avec les chefs de corps des juges de paix, afin d'envisager que toutes les affaires présentant une demande d'expulsion soient fixées lors d'audiences communes mensuelles ou bimensuelles, ce qui permettrait ainsi aux CPAS compétents d'être présents à l'audience. Certains CPAS et juges de paix ont manifesté leur volonté de collaborer en ce sens. Nous espérons que cette initiative pourra se concrétiser et se généraliser très rapidement. La secrétaire d'État et son cabinet mettent tout en œuvre pour que ce soit le cas. Cette solution permettrait aux CPAS d'être en contact direct avec le locataire défaillant et de lui proposer éventuellement la prise en charge du paiement partiel ou total de sa dette, ou de se porter garant du respect d'un plan d'apurement permettant d'éviter, *in fine*, une expulsion extrêmement dommageable pour le justiciable et lourde de conséquences pour nous tous »¹³⁷.

Cette démarche n'a pas abouti à la mise en place uniformisée d'un tel dispositif, les juges de paix soulevant des objections pratiques et de principe à son encontre. *Sur le plan de la faisabilité pratique*, ils ont relevé, à raison, que tous les CPAS ne disposaient (actuellement) pas de moyens équivalents pour mettre en œuvre une telle politique de présence systématique aux audiences, tout en reconnaissant les bénéfices incontestables de cette dernière quand elle est possible. *Sur le plan des principes*, ils ont soulevé le risque que la présence systématique des CPAS soit de nature à créer une apparence de partialité, et à mettre à mal l'indépendance du judiciaire par rapport à l'exécutif. L'intervention des CPAS garantit pourtant toujours les intérêts des deux parties, puisque le propriétaire obtient l'assurance du paiement (d'une partie) des arriérés de loyers ; selon nous, leur présence autorisée à l'audience ne peut donc, en aucun cas, être retenue comme un indice de partialité du juge.

¹³⁷ <http://weblex.irisnet.be/data/crb/biq/2019-20/00131/images.pdf>, p. 17.

B. Propositions

À l'avenir (et au nom de la réalisation optimale du droit au logement), il nous semblerait bon que l'exécutif invite les juges de paix à entrer en dialogue régulier autour des questions de bail, sous la coordination de leurs magistrats de tutelle. Cette démarche ne constituerait pas, en soi, une violation des principes de séparation des pouvoirs et d'indépendances des juges. Une formalisation de ce dialogue serait salubre, notamment pour y engager les actions suivantes.

1) Débattre du caractère d'ordre public du droit au logement et, dès lors, de la marge de manœuvre laissée aux juges de paix même en cas de défaut. En effet, le nouvel article 806 du Code judiciaire¹³⁸ prévoit que le juge doit faire droit aux demandes ou moyens de défense de la partie comparante, *sauf s'ils sont contraires à l'ordre public*¹³⁹.

2) Aborder la possibilité matérielle/temporelle et l'opportunité, pour le juge de paix, même en cas de défaut, de descendre sur les lieux du logement loué dès qu'il est face à ce qu'on pourrait qualifier d'indice troublant¹⁴⁰:

- Exemple: le fait que le locataire aurait exercé une «exception d'inexécution» et que le logement duquel le propriétaire demande l'expulsion n'est peut-être pas conforme aux normes de salubrité, ce qui justifierait de ne pas octroyer les indemnités de rupture anticipée de bail demandées.
- Autre exemple: la date de naissance du locataire ou tout autre élément évoquant l'extrême vulnérabilité de celui-ci (âge très avancé, handicap, trouble mental grave...).

3) Questionner la pratique des juges consistant à assortir l'éventuel plan de paiement prévu dans leur jugement (des «termes et délais» pour apurer les arriérés des loyers) d'une «clause de déchéance systématique avec expulsion» en cas de non-paiement d'une mensualité, plutôt que d'un renvoi au rôle pour trancher les conséquences de ce défaut de paiement. En effet, la résolution «automatique» du bail des suites de l'absence de paiement d'une échéance peut s'avérer disproportionnée.

¹³⁸ « Dans le jugement par défaut, le juge fait droit aux demandes ou moyens de défense de la partie comparante, sauf dans la mesure où la procédure, ces demandes ou moyens sont contraires à l'ordre public, *y compris les règles de droit que le juge peut, en vertu de la loi, appliquer d'office* ». L'extrait en italique a été ajouté lors de l'adoption de Pot-pourri V, entré en vigueur le 3 août 2017.

¹³⁹ Il faut encore noter utilement l'arrêt de la Cour de cassation du 13 décembre 2016 (R.G. n° P.16.0421.N), estimant que «le fait d'accueillir une demande ou une défense manifestement non fondée est contraire à l'ordre public» – ce qui devrait permettre au juge de ne pas se limiter à un contrôle purement marginal.

¹⁴⁰ La descente sur les lieux étant une «mesure d'instruction», elle peut légalement être décidée par le juge de paix même en cas de défaut du locataire.

4) Entamer, entre juges de paix, une réflexion sur les jugements rendus par défaut et leurs conséquences particulièrement dommageables dans le contentieux sur les expulsions de logement. En effet, depuis la loi du 19 octobre 2015 (dite Pot-Pourri I)¹⁴¹, tous les jugements d'expulsion sont désormais *exécutaires par provision*, sauf si le juge, d'office ou à la demande d'une des parties, en décide autrement moyennant une décision spécialement motivée¹⁴². Un locataire défaillant pourrait-il donc être expulsé malgré une tentative de contester la décision prise en son absence? Nous répondrons en deux temps:

- Depuis l'entrée en vigueur le 3 août 2017 de la loi Pot-Pourri V¹⁴³ réformant le Code judiciaire, l'opposition n'est désormais possible contre les jugements rendus par défaut que lorsque l'appel de la décision n'est pas autorisé. Or, lorsque la valeur du litige est indéterminée, l'appel est toujours possible¹⁴⁴, et *ipso facto*, l'opposition ne l'est jamais. Dès lors que les affaires d'expulsion judiciaires font partie des «litiges à valeur indéterminée», seul l'appel devant le tribunal de première instance (juridiction moins proche du justiciable et plus intimidante que le magistrat cantonal) serait possible pour le locataire ayant fait défaut devant le juge de paix.
- Le simple fait d'introduire un appel *contre un jugement d'expulsion rendu par défaut*, entraîne un effet suspensif (pendant toute la durée de la procédure), prévu par le Code judiciaire, sauf décision «spécialement motivée» du juge autorisant expressément l'exécution provisoire malgré le recours exercé¹⁴⁵. Aucune définition de la «motivation spéciale» n'est toutefois précisée.

On peut néanmoins rapprocher cette exigence d'une décision spécialement motivée au prescrit de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973, dans le cadre duquel l'urgence invoquée doit faire l'objet d'une motivation *spéciale*. La Cour de cassation a, à cet égard, dit pour droit que «des considérations qui se bornent à indiquer la raison pour laquelle une publication rapide du nouvel arrêté s'avère nécessaire mais ne décrivent pas les *circonstances particulières rendant urgente l'adoption des mesures envisagées* au point de ne pas permettre de

¹⁴¹ Loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice, *M.B.*, 22 octobre 2015, spéc. les art. 41 et 42.

¹⁴² Art. 1397, al. 1^{er}, C. jud.

¹⁴³ Voy. loi du 6 juillet 2017, dite «Pot-pourri V», 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.

¹⁴⁴ Art. 619 C. jud. Voy. également l'arrêt de la Cour de cassation du 17 septembre 2020 (C.18.0120.FF.18.0077.F/4) selon lequel «l'appel est autorisé chaque fois que la demande comporte au moins un chef dont le montant n'est pas légalement déterminé».

¹⁴⁵ Art. 1397, al. 2, C. jud. En revanche, un appel introduit *contre un jugement contradictoire* ne suspend nullement l'exécution forcée du jugement contesté et n'empêche donc pas l'expulsion d'avoir lieu malgré l'appel. De nombreux acteurs s'interrogent dès lors à raison sur le sens de faire appel si une personne est expulsée dans l'intervalle.

consulter le Conseil [...] ne satisfont pas à l'exigence légale de motivation spéciale de l'urgence»¹⁴⁶.

Il apparaît que la motivation *spéciale* est généralement entendue comme motivation portant sur les circonstances particulières de la cause, et donc sur les motifs reflétant, au vu du contexte particulier propre au cas d'espèce, qu'il apparaît au juge nécessaire, voire indispensable, de déroger au droit commun¹⁴⁷.

La doctrine semble ainsi confirmer qu'il est attendu du juge qu'il s'intéresse, dans l'examen de l'opportunité de déroger au droit commun, aux circonstances entourant les demandes des parties, mais également au contexte dans lequel interviendra l'exécution de son jugement¹⁴⁸.

En tout état de cause, les travaux préparatoires précisent qu'il incombera au juge de faire un réel travail de réflexion dans le cadre de la rédaction de sa motivation *spéciale*, afin d'éviter le recours systématique à des «formules standard»¹⁴⁹.

Au regard des enjeux en présence, il serait pertinent que soit organisée une mise en commun, entre juges, des exemples de «circonstances particulières» qui justifieraient l'exécution provisoire d'un jugement rendu par défaut et frappé d'un recours.

*

* *

Ces différents points (caractère d'ordre public du droit au logement, descente sur les lieux, termes et délais,...) sont évoqués à titre exemplatif. Ils illustrent la marge de manœuvre laissée à raison aux juges. Au regard toutefois de l'importance des enjeux et du sentiment d'incompréhension des justiciables face aux pratiques parfois très disparates d'un canton à l'autre, ils méritent assurément une concertation annuelle, au sein d'une structure *ad hoc*, réunissant les juges de paix de la Région de Bruxelles-Capitale et leurs juges de tutelle (présidents des tribunaux de première instance francophone et néerlandophone), voire – pour une partie au moins de la réunion – des conseillers juridiques du cabinet de la Secrétaire d'État au Logement; ces concertations annuelles pourraient également être l'occasion d'informer les juges de paix sur les résultats annuels du monitoring des expulsions en projet¹⁵⁰ et les projets législatifs en cours.

¹⁴⁶ Cass., 23 septembre 2010, R.G. n° C.08.0424.F, *Pas.*, 2010/9, pp. 2360-2367.

¹⁴⁷ C. GRÉGOIRE, «Les décisions de justice de l'après "pots-pourris": exécutoires de plein droit?», *J.T.*, 2018/30, n° 6742, 29 septembre 2018.

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ Projet de loi modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice, Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 33.

¹⁵⁰ Voy. *infra*, le chapitre 4.

Chapitre 2. Légalité (et faisabilité) d'un moratoire hivernal sur les expulsions de logement

En matière d'expulsion de logement, une revendication (déjà ancienne) revient à intervalles réguliers : l'instauration d'une trêve pendant l'hiver, durant laquelle aucune expulsion de logement ne saurait, au nom de la dignité humaine et du droit au logement, être décrétée. Vu le caractère fort de cette demande, il a semblé opportun d'en étudier ici la régularité juridique ainsi que la faisabilité logistique.

Section 1. Position de la question

Cette idée d'un moratoire hivernal sur les expulsions jouit-elle d'un début de reconnaissance politique ? Assurément. Il n'est que de se référer par exemple à la Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune (législature 2019-2024), laquelle prévoit : « Afin d'assurer une plus grande sécurité aux personnes précarisées et de limiter les situations de sortie du logement, le Gouvernement adoptera une législation claire pour encadrer les expulsions, notamment par le biais d'un moratoire hivernal pour le logement public non actuellement couvert par un tel moratoire. *Cette période de trêve hivernale s'étendra entre novembre et mars. La possibilité de l'établissement d'un tel moratoire au logement privé sera analysée en parallèle avec un mécanisme d'indemnité compensatoire pour les propriétaires.* Il s'agira en outre de renforcer la lutte contre les expulsions illégales. Par ailleurs, le Gouvernement renforcera sa politique de médiation, d'accompagnement et d'orientation proactive »¹⁵¹.

Par ailleurs, depuis l'adoption de la loi sur l'humanisation des expulsions, plusieurs propositions de loi ont été déposées ayant pour but d'humaniser les expulsions plus en profondeur et d'instaurer une trêve hivernale, sans succès à ce jour¹⁵².

¹⁵¹ <http://www.parlement.brussels/wp-content/uploads/2019/07/07-20-Déclaration-gouvernementale-parlement-bruxellois-2019.pdf> (souligné par nous).

¹⁵² Le 15 janvier 2001 et le 8 juillet 2003, une proposition de la loi a été introduite visant à réformer les articles 1344^{ter} et *quater* du Code judiciaire en ce sens (proposition du 8 juillet 2003 déposée par M^{me} Laloy et M. Mahoux, *Doc. parl.*, Sénat, sess. extr. 2003, 3-28). Le 29 juin 2005, une proposition de loi visant à compléter l'article 1344^{septies} du Code judiciaire a été déposée en vue de prévenir au maximum les expulsions de locataires (proposition du 29 juin 2005 déposée par M^{me} Pehlivan, *Doc. parl.*, Sénat, 3-1268/1). Le 15 février 2006, le Sénat a rendu un avis négatif sur cette proposition de trêve hivernale des expulsions (*Doc. parl.*, Sénat, session 2005-2006, 3-28).

Section 2. Questions juridiques soulevées par la mise en place d'un moratoire hivernal

L'instauration éventuelle d'un moratoire hivernal sur les expulsions suscite une noria de questions juridiques. On en a identifié six (dont celle, centrale, de l'atteinte au droit de propriété du bailleur), que l'on va examiner chaque fois en deux temps : à la « Position de la question » vont suivre des « Éléments de réponse ».

Sous-section 1. Compétence de la Région bruxelloise ?

A. Position de la question

- *A priori*, la compétence de la Région est limitée au « bail d'habitation », et les dispositions du Code judiciaire n'ont nullement été incluses dans la loi du 6 janvier 2014 portant Sixième réforme de l'État.
- L'exécution d'un jugement relèverait dès lors de la compétence du législateur fédéral.
- Plus globalement, seul le législateur fédéral serait compétent pour prendre des mesures restrictives du droit de propriété.

B. Éléments de réponse

- Le terme « éviction » figurait bien, au sein de la proposition de loi initiale, dans la liste des points transférés aux Régions¹⁵³.
- Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État mentionnent l'éviction de logement comme un des éléments à transférer aux entités compétentes¹⁵⁴.
- La Cour constitutionnelle estime, en outre, que le droit procédural inhérent à la compétence doit pouvoir être adapté dans certains cas pour assurer l'exercice cohérent des matières. C'est la théorie des pouvoirs implicites. L'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980, lu en combinaison avec l'article 4, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 permet à la Région de Bruxelles-Capitale d'adopter des dispositions ordonnancielles dans une matière qui relève de la compétence de l'autorité fédérale à la triple condition que celle-ci s'avère nécessaire à l'exercice par cette entité de sa compétence, qu'elle se prête à un règlement différencié et que son impact sur la compétence fédérale reste marginal¹⁵⁵.

¹⁵³ Voy. art. 4 de la proposition de loi spéciale portant des réformes institutionnelles déposée le 5 mars 2008 au Sénat.

¹⁵⁴ Voy. *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 83.

¹⁵⁵ Voy. pour une application de la théorie des pouvoirs implicites dans le domaine des règles de salubrité des logements (à l'époque), les avis de la section de législation du Conseil d'État sur, respectivement, l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale concernant les normes de qualité

- Première condition : nécessaire à l'exercice d'une compétence régionale. Il nous semble que réglementer l'exécution des expulsions s'avère nécessaire à la Région bruxelloise pour exercer sa compétence en matière de bail d'habitation, étant donné le nombre élevé de locataires qui font l'objet d'une décision judiciaire d'expulsion, et les problèmes en découlant.

On épinglera toutefois l'avis du Conseil d'État concernant l'article 2, § 1^{er}, de l'ordonnance du 19 mars 2020 interdisant les expulsions domiciliaires, qui émet «de sérieux doutes quant à la condition de nécessité, compte tenu de la marge d'appréciation dont le juge dispose déjà dans les litiges relatifs à l'expulsion, qu'il s'agisse de litiges locatifs, de litiges concernant le logement social ou concernant l'occupation de lieux sans droit ou titre. Cette marge d'appréciation permet de reporter l'exécution de l'expulsion pendant un certain temps, de sorte qu'il peut être tenu compte des risques évoqués par le délégué. On peut dès lors se demander pourquoi il est nécessaire de suspendre en plus, d'une manière générale et non différenciée, toute décision judiciaire en matière d'expulsions domiciliaires, eu égard notamment au principe de la séparation des pouvoirs et au droit d'accès au juge corollairement, à l'obligation de principe pour le pouvoir législatif de respecter les décisions judiciaires»¹⁵⁶.

La question de la nécessité est abordée en détail plus loin¹⁵⁷.

- Deuxième condition : compatibilité avec un règlement différencié. Le domaine du bail requiert assurément un traitement différencié, vu sa prévalence dans la société (plus d'une personne sur deux en Région bruxelloise est concernée par exemple à titre de locataire ou de bailleur) et, à la fois, l'importance décisive du logement pour son occupant, véritable bien premier sans lequel ne sauraient s'exercer les droits civils ou sociaux.
- Troisième condition : impact marginal sur la compétence fédérale. La mesure visée ne concernant que les décisions ordonnant une expulsion, il faut considérer que son impact sur la compétence fédérale en matière d'exécution des jugements est limité. À titre de comparaison, en ce qui concerne l'introduction de l'article 233, § 2, du Code bruxellois du logement qui prévoit que les

et de sécurité de logements meublés (*Doc.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 1991-1992, n° A-174/1, p. 19), ainsi que sur le décret de la Région wallonne concernant les normes de qualité des logements collectifs et des petits logements individuels, loués ou mis en location à titre de résidence principale (*Doc.*, Cons. Rég. w., sess. ord. 1994-1995, n° 297, p. 3).

¹⁵⁶ C.E. (section législation), 14 mai 2020, avis n° 67.387/3.

¹⁵⁷ Dans le point d) de la sous-section 4.

clauses d'arbitrage sont réputées non écrites¹⁵⁸, la Cour constitutionnelle a considéré qu'«étant donné que la disposition attaquée concerne uniquement les différends relatifs aux baux d'habitation, l'incidence sur la matière fédérale est marginale»¹⁵⁹.

Par ailleurs, en ce qui concerne le moratoire interdisant temporairement les expulsions domiciliaires, le tribunal de première instance a souligné que «la mesure querellée n'a effectivement pas pour objectif de modifier les articles 1344*bis* et suivants du Code judiciaire relatifs aux procédures en matière de louage de chose et en matière d'expulsion et aux procédures en matière d'expulsion des lieux occupés sans titre ni droit, ni les articles 1397 et suivants du Code judiciaire relatifs à l'exécution provisoire. Elle a uniquement pour objet d'interdire provisoirement les expulsions domiciliaires, eu égard au contexte sanitaire actuel»¹⁶⁰.

- La Cour constitutionnelle ne dit pas autre chose en ce qu'elle confirme que «les Régions sont compétentes pour régler l'ensemble de la matière du logement»¹⁶¹.

Sous-section 2. Respect de la séparation des pouvoirs?

A. Position de la question

- Les juges de paix sont seuls à pouvoir décider dans quelle mesure une résiliation du bail se justifie et dans quelle mesure l'expulsion doit être ordonnée.
- De la même manière, les huissiers bénéficient de l'exclusivité de la compétence d'exécuter les décisions judiciaires.
- Il pourrait être soutenu que l'adoption d'un moratoire interdisant les expulsions en hiver empiéterait dès lors sur la compétence du juge de paix de pouvoir moduler les effets des jugements, ce qui serait contraire au principe de la séparation des pouvoirs.

B. Éléments de réponse

- Un moratoire hivernal n'empêche pas le juge de prononcer un jugement d'expulsion. Une décision judiciaire doit toujours être obtenue pour

¹⁵⁸ Sur cette question, voy. N. BERNARD, «Les modes alternatifs de règlement des conflits locatifs dans l'ordonnance bruxelloise sur le bail d'habitation», *J.L.M.B.*, 2019/33, pp. 1570-1576.

¹⁵⁹ C. const., arrêt n° 156/2020, du 26 novembre 2020.

¹⁶⁰ Civ. Bruxelles (référé), ordonnance du 23 avril 2021 sur la légalité du moratoire, R.G. n° 2021/39/C.

¹⁶¹ C. const., arrêt n° 39/2020 du 12 mars 2020.

- procéder à une expulsion domiciliaire. Dans ce cadre, le juge de paix n'est pas limité dans l'exercice de ses compétences par le moratoire hivernal.
- Il y a lieu de distinguer la phase du jugement – qui est de la compétence du pouvoir judiciaire – de celle de la mise en œuvre du jugement ou de son exécution. En vertu de l'article 40 de la Constitution, «les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi». L'exécution d'une décision judiciaire d'expulsion procède donc d'une intervention du pouvoir exécutif dans le respect des normes légales.
 - La compétence des juges de paix reste donc intacte; le moratoire hivernal n'opère aucun empiètement sur les compétences du pouvoir judiciaire.
 - De la même manière, le moratoire hivernal n'enlève rien aux compétences des huissiers de justice, qui restent seuls habilités à exécuter des décisions. Le moratoire a seulement pour conséquence de ne pas permettre l'expulsion, pendant une période limitée, et sauf certaines exceptions. Cela n'implique pas une intervention dans l'exercice des compétences des huissiers.

Sous-section 3. Atteinte au droit à l'exécution d'une décision judiciaire ?

A. Position de la question

- La Cour européenne des droits de l'homme lie étroitement le droit à l'exécution des décisions de justice au respect du droit de propriété¹⁶².
- Il est vrai que les garanties procédurales dont jouissent les parties au cours du procès perdraient leur sens si le jugement devait ensuite rester dans les limbes. Cela a été confirmé par la Cour européenne des droits de l'homme dans l'arrêt *Cofinfo c. France*¹⁶³. Il pourrait ainsi être soutenu qu'un moratoire hivernal porterait atteinte au principe de l'effectivité d'une décision judiciaire, tel qu'il est notamment garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, le droit d'accès au juge comprend également le droit d'exécuter des décisions judiciaires définitives¹⁶⁴. En outre, la non-exécution d'une décision judiciaire définitive et exécutoire par l'autorité peut méconnaître le droit de propriété garanti par l'article 1^{er} du Premier Protocole à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

¹⁶² N. BERNARD, «Les limites de la propriété par les droits de l'homme», intervention au colloque *La propriété et ses limites*, organisé le 26 septembre 2015 à Genève par l'Université de Genève, https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A185358/datastream/PDF_01/view, p. 97.

¹⁶³ Voy. notamment Cour eur. D.H., 12 octobre 2010, décision *Cofinfo c. France*, cité par N. BERNARD, «Les limites de la propriété par les droits de l'homme», *op. cit.*, p. 97.

¹⁶⁴ Cour eur. D.H., 19 mars 1997, *Horsnby c. Grèce*, § 40.

fondamentales¹⁶⁵ et du droit à un recours effectif garanti par l'article 13 de la même Convention¹⁶⁶.

- Depuis l'arrêt *Hornsby c. Grèce*, l'exécution dans un délai raisonnable des décisions de justice est un élément du procès équitable¹⁶⁷.

B. Éléments de réponse

- En réalité, le moratoire hivernal n'a pas pour objet ou effet de suspendre les décisions judiciaires obtenues ou de se substituer au pouvoir du juge de paix en matière d'expulsion. Le moratoire hivernal ne suspend pas le titre que constitue le jugement, mais interdit temporairement que l'expulsion domiciliaire ait lieu, ce qui n'est pas la même chose.
- En ce qui concerne la suspension de l'exécution, le législateur fédéral a déjà prévu, dans certains cas, qu'une suspension temporaire de certaines formes d'exécution de décisions judiciaires pouvait avoir lieu. Par exemple, l'article 10 de la loi du 20 mai 2020 prévoit que les saisies exécutoires sur le bien immobilier où le débiteur a son domicile sont suspendues¹⁶⁸. Cette suspension vise à préserver le domicile du débiteur en période de confinement.

Interpellé sur la légalité de cette disposition, le Conseil d'État (section de législation) n'a pas émis d'avis négatif¹⁶⁹. Dans son avis du 14 mai 2020, il précise même qu'«il n'en reste pas moins que le législateur fédéral peut prévoir une suspension temporaire de certaines formes d'exécution de décisions judiciaires, sans suspendre la décision judiciaire proprement dite, comme c'est par exemple le cas dans une proposition de loi prévoyant la suspension de saisies exécutoires sur les biens immobiliers constituant le domicile de débiteurs qui sont des personnes physiques (article 10, alinéa 1^{er}, 2^o, de la proposition de loi "portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19 (II)", *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 55-1181/001)»¹⁷⁰.

- Une ingérence dans le principe de l'effectivité d'une décision judiciaire est admise par la jurisprudence pour autant que celle-ci soit prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être

¹⁶⁵ Cour eur. D.H. (GC), 28 juillet 1999, *Immobiliare Saffi c. Italie*, § 59.

¹⁶⁶ Cour eur. D.H., 25 mars 1999, *Latridis c. Grèce*, § 66.

¹⁶⁷ Cour eur. D.H., 19 mars 1997, arrêt *Hornsby c. Grèce*, D., 1998, 74, note N. FRICERO. Cf. aussi : *Ivanov c. Ukraine* du 15 octobre 2009 et *Bourdov c. Russie* (n° 2) du 15 janvier 2009. Cités par N. BERNARD, « Les limites de la propriété par les droits de l'homme », *op. cit.*, p. 97.

¹⁶⁸ Loi du 20 mai 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus Covid-19, *M.B.*, 29 mai 2020.

¹⁶⁹ Avis C.E. n° 67.300/2-3, du 4 mai 2020.

¹⁷⁰ Avis C.E. du 14 mai 2020.

économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui¹⁷¹.

Sous-section 4. L'atteinte au droit de propriété

A. *Position de la question*

- En cas de moratoire hivernal, le bailleur-propriétaire se trouverait privé de la jouissance de sa propriété pendant plusieurs mois.
- Plus largement, il est souvent soutenu par ses opposants qu'un moratoire hivernal porterait atteinte au droit de propriété garanti par l'article 544 de l'ancien Code civil¹⁷² et par l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

B. *Éléments de réponse*

a) *Le droit de propriété n'est pas absolu*

- L'article 544 de l'ancien Code civil disposait que :
 - « La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, *pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* »¹⁷³.
 - En prévoyant que l'usage du droit de propriété doit se faire conformément aux lois et aux règlements, l'article 544 du Code civil réserve expressément la possibilité pour la loi et les règlements de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général¹⁷⁴.
- L'article 3.50 du nouveau Code civil, entré en vigueur le 1^{er} septembre 2021, prévoit que :
 - « Le droit de propriété confère directement au propriétaire le droit d'user de ce qui fait l'objet de son droit, d'en avoir la jouissance et d'en disposer. Le propriétaire a la plénitude des prérogatives, sous réserve des restrictions imposées par les lois, les règlements ou par les droits de tiers ».

¹⁷¹ Civ. Bruxelles (référé), ordonnance du 23 avril 2021 sur la légalité du moratoire, R.G. n° 2021/39/C.

¹⁷² Au 1^{er} septembre 2021, cet article 544 de l'ancien Code civil sera abrogé et remplacé par l'article 3.50 du nouveau Code civil. Voy. loi du 4 février 2020 portant le livre 3 « Les biens » du Code civil. Ce livre 3 remplacera donc le livre II de l'ancien Code civil.

¹⁷³ Souligné par nous.

¹⁷⁴ C.E., arrêt n° 185.606, 5 août 2008, *Kinet et Dumont*.

- La nouvelle définition du droit de propriété ne fait plus référence au « droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue » en lui préférant l'expression plus modérée de la « plénitude des prérogatives ». Il y a là la confirmation explicite, dans le chef du législateur, que droit de propriété n'est pas absolu.
- L'article 16 de la Constitution dispose que :
 - « Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».
 - Le Conseil d'État a déjà précisé que cet article ne s'applique qu'aux expropriations au sens strict¹⁷⁵. Si la mesure n'induit aucune dépossession, il ne peut y avoir expropriation puisque celle-ci implique notamment que le bien cesse de se trouver dans le patrimoine de l'exproprié¹⁷⁶. La notion de transfert est essentielle lorsqu'il s'agit de qualifier l'atteinte à la propriété de privation ou de simple réglementation de l'usage de la propriété.
 - Or, le moratoire hivernal ne constitue pas une *privation* du droit de propriété, mais uniquement une *restriction* à celui-ci de telle sorte que l'article 16 de la Constitution ne fait pas davantage obstacle à un moratoire hivernal.
- L'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose quant à lui : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. *Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes* »¹⁷⁷.
- Cette disposition est similaire à l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux¹⁷⁸ : « Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en

¹⁷⁵ C.E., arrêt n° 240.731, 16 février 2018, *Paquet*.

¹⁷⁶ M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, « Le droit de propriété », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p. 794.

¹⁷⁷ Souligné par nous.

¹⁷⁸ Pour une analyse de la portée de cet article, voy. notamment N. BERNARD, « Article 17-1 Droit de propriété », in S. VAN DROOGHENBROECK et F. PICOD (dir.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article*, Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 417 et s., https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A191722/datastream/PDF_01/view.

temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général ».

- Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, contient trois règles distinctes: « La première, d'ordre général, énonce le principe du respect de la propriété; elle s'exprime dans la première phase du premier alinéa. La deuxième vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions; elle figure dans la seconde phrase du même alinéa. Quant à la troisième, elle reconnaît aux États le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général et en mettant en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires à cette fin; elle ressort du deuxième alinéa¹⁷⁹ ».
- Il faut vérifier si l'ingérence de l'autorité publique dans ces droits fondamentaux est prévue par une loi, nécessaire et proportionnée par rapport à l'objectif légitime poursuivi.

b) *En ce qui concerne la légalité*

- La Cour européenne des droits de l'homme estime que l'exigence de légalité, à savoir que toute limitation au droit de propriété doit être prévue par une « loi »¹⁸⁰, renvoie à une conception matérielle plutôt que formelle de la loi. Elle a ainsi jugé: « Par ailleurs, en ce qui concerne l'expression “prévue par la loi” qui figure aux articles 8 à 11 de la Convention, la Cour rappelle avoir toujours entendu le terme “loi” dans son acception “matérielle” et non “formelle”; elle y a inclus à la fois le “droit écrit”, comprenant aussi bien des textes de rang infralégislatif que des actes réglementaires pris par un ordre professionnel, par délégation du législateur, dans le cadre de son pouvoir normatif autonome, et le “droit non écrit”. La “loi” doit se comprendre comme englobant le texte écrit et le “droit élaboré” par les juges. En résumé, la “loi” est le texte en vigueur tel que les juridictions compétentes l'ont interprété (*Leyla Şahin c. Turquie* [GC], n° 44774/98, § 88, CEDH 2005-XI, avec les références qui s'y trouvent citées) »¹⁸¹.
- La Cour de cassation poursuit également le même raisonnement: « pour l'application de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme comme pour celle des articles 8, 9, 11 de la Convention, 1^{er} du Protocole n° 1 à cette Convention et 2 du Protocole n° 4 à cette Convention, le terme “loi” désigne toute norme de droit interne écrite ou non, pour autant que celle-ci soit accessible aux personnes concernées et soit

¹⁷⁹ Cour eur. D.H., 23 septembre 1982, arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, § 61.

¹⁸⁰ Le principe de légalité est contenu dans l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que dans l'article 16 de la Constitution.

¹⁸¹ Cour eur. D.H., 14 septembre 2010, arrêt *Sanonma Uitgevers B.V. c. Pays-Bas*, n° 38224/03, § 83.

énoncée de manière précise»¹⁸². La Cour accorde ainsi peu d'importance à la nature de la «base légale» de la restriction tant que celle-ci répond aux conditions d'accessibilité et de prévisibilité.

c) *En ce qui concerne l'objectif légitime*

- Afin de légitimer l'atteinte au droit de propriété, un intérêt général ou une cause d'utilité publique doit donc être en jeu¹⁸³. La distinction entre ces deux notions semble peu féconde en droit interne.
- L'interdiction des expulsions pendant l'hiver peut être motivée ou justifiée par les éléments suivants (des plus théoriques aux plus pratiques):

- *Le logement comme droit fondamental élémentaire, consubstantiel du respect de la dignité humaine.*

L'article 23 de la Constitution belge consacre le droit à un logement décent. Avoir un logement est une des conditions primordiales pour avoir une vie conforme à la dignité humaine. La protection du logement permet également de lutter contre la précarisation sociale. L'interdiction des expulsions pendant l'hiver répond à la volonté de préserver des droits fondamentaux de chaque individu¹⁸⁴.

Les prescriptions internationales en la matière, qu'il s'agisse du Pacte international des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, de la Charte sociale européenne révisée, ou encore de la Déclaration universelle des droits de l'homme, directement applicables dans notre droit, ont institué, pour l'État, l'obligation de garantir que personne ne puisse être privé de son logement en raison de ressources insuffisantes, qui plus est en hiver¹⁸⁵.

¹⁸² Cass., 14 mai 1987, *Pas.*, 1987, p. 1108.

¹⁸³ L'exigence d'un objectif légitime, consistant en la poursuite d'un intérêt général ou d'une cause d'utilité publique relève de l'article 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'article 16 de la Constitution.

¹⁸⁴ Par analogie, voy. l'arrêt n° 91/2010 du 29 juillet 2010, recours en annulation au sujet des sanctions en cas d'immeubles inoccupés, B.4.6.1. «(...) Toute ingérence dans le droit de propriété doit réaliser un juste équilibre entre les impératifs de l'intérêt général et ceux de la protection du droit au respect des biens. Il doit exister un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but poursuivi. Dans l'exercice de leur compétence en matière de logement, les régions peuvent apporter des restrictions au droit de propriété, notamment en vue de donner exécution à l'article 23 de la Constitution. La mise en œuvre d'une politique du logement implique en effet que des limites soient apportées à l'exercice des droits des titulaires de droits réels sur les immeubles concernés par les mesures destinées à atteindre les objectifs du législateur en matière de droit au logement».

¹⁸⁵ Voy. notamment l'Observation générale n° 4 (1992) sur le droit à un logement suffisant, Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies, chargé de contrôler le respect du Pacte international des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966. Voy. également sur cette question N. BERNARD, «La Charte sociale révisée et le droit au logement – À propos de la condamnation de la France par le comité européen des droits sociaux», *Rev. trim. dr. h.*, 2009, pp. 1061 et s. Cet article aborde notamment la décision du Comité européen des droits sociaux

- *Amélioration de l'effectivité du droit au logement.*

Il y a plus : les autorités sont tenues par une obligation positive de mettre en œuvre tous les moyens matériels susceptibles de *matérialiser* le droit au logement. Le droit au logement opposable n'est effectif, au-delà de sa reconnaissance par le législateur, qu'à raison de sa réalisation dans les faits. Il s'agit, dès lors, d'assurer la protection ou l'effet utile de la norme.

Si l'effectivité est un concept extrêmement complexe qui pose de nombreux problèmes, il apparaît néanmoins comme un objet d'indispensable inquiétude pour le législateur qui doit veiller à ne pas s'enfermer dans l'univers abstrait des règles et à être attentif à l'inscription de celles-ci dans les pratiques sociales. Dans ce contexte, une trêve hivernale qui bénéficierait à l'ensemble des locataires, sans devoir en formuler la demande auprès d'un juge, représente une étape importante et attendue dans l'effectivité du droit au logement.

- *Standstill (la progression au-delà de la non-régression).*

Parmi les différents effets indirects charriés par l'article 23 de la Constitution, il importe de s'attarder sur la règle du *standstill*, qui interdit au législateur d'aller à rebours des droits existants. Les droits existants constituent un socle minimal en deçà duquel il n'est pas question de s'aventurer¹⁸⁶. Toutefois, le législateur ne peut se reposer sur ce principe du *standstill* et faire preuve d'immobilisme, en se contentant de l'impossibilité d'un retour en arrière, que du contraire.

Dans le contexte de l'État social qui est le nôtre, s'agissant de droits économiques, sociaux et culturels, un certain interventionnisme étatique est indispensable pour les faire accéder à l'existence. Cet activisme normatif s'avère d'autant plus impérieux que, dénué traditionnellement d'effet direct, l'article 23 de la Constitution requiert explicitement des législateurs (régionaux et fédéral) qu'ils «garantissent» les droits économiques, sociaux et culturels qui y sont énumérés, et

(CEDS) dans l'affaire *Feantsa c. France*, réclamation n° 39/2006. La France y est condamnée pour six différents motifs parmi lesquels le déficit de prévention contre les expulsions. Dans une autre affaire, le CEDS rappelle que «Les États parties doivent s'assurer que, lorsque des procédures d'expulsion sont mises en œuvre, celles-ci soient d'une part justifiées, d'autre part exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, enfin assorties de solutions de relogement», et que «[l]a loi doit également préciser les modalités de procéder à l'expulsion indiquant par ailleurs les moments dans lesquels elles ne peuvent pas avoir lieu (nuit ou hiver), définir des voies de recours juridiques, offrir une assistance juridique à ceux qui en ont besoin pour demander réparation en justice, et assurer une indemnisation en cas d'expulsion illégale». Voy. CEDS, 7 décembre 2005 (fond.), *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. Italie*, récl. n° 27/2004, § 41. Dans le même sens, voy. CEDS, 21 mars 2012 (fond), *FIDH c. Belgique*, récl. n° 62/2010, § 163. Enfin, au sujet de la portée du droit au logement à travers d'autres instruments juridiques, voy. N. BERNARD, «Les ressources – préjudicielles notamment – qu'offre l'article 34, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (droit à une aide au logement)», *Rev. trim. dr. h.*, 97/2014, pp. 73 et s.

¹⁸⁶ I. HACHEZ, «La consécration du principe du *standstill*... à l'envers!», *Journ. dr. j.*, 2001, n° 206, pp. 19 et s.

« déterminent les conditions de leur exercice ». À défaut de matérialisation législative, ces droits d'un genre nouveau ne dépasseront donc pas le stade de la déclaration d'intention.

L'article 23 de la Constitution, synthétise Francis Delpérée, « est un droit-créance par excellence. C'est un droit qui n'est effectif que s'il se trouve concrétisé par des interventions législatives »¹⁸⁷. « Le droit à la dignité humaine consacré par l'article 23 de la Constitution suppose une obligation d'action des pouvoirs publics », enchérit le juge de paix de Verviers, en ajoutant que « le respect de ce droit requiert des mesures positives de la part des pouvoirs publics afin de réaliser l'objectif voulu par la Constitution »¹⁸⁸.

Cette insistance sur le rôle de la puissance publique dans la mise en œuvre du droit au logement s'inscrit au demeurant dans la ligne de la jurisprudence du Conseil de l'Europe en matière de droit au logement¹⁸⁹. En effet, celui-ci doit se caractériser par son effectivité et sa progressivité constante dans sa réalisation concrète. Ainsi, par l'adoption d'un moratoire hivernal empêchant momentanément toute perte de logement, on remplit progressivement la promesse de départ de ce droit fondamental.

- *Redéfinition du droit de propriété face aux droits sociaux en réalisation constante*¹⁹⁰.

Élevée au rang de droit absolu au moment de l'adoption du Code civil en 1804, la propriété n'a cessé, depuis, de voir les prérogatives de son titulaire rognées par la montée en puissance d'exigences sociales nouvelles (urbanisme, logement, environnement, etc.). En d'autres termes, on constate que le caractère absolu du droit de propriété s'adapte progressivement aux exigences d'aujourd'hui et accepte de se voir limiter en fonction d'impératifs sociaux.

L'époque contemporaine regorge d'exemples de restrictions apportées au droit de propriété, déclaré fondamental, assénées par les législations relatives au droit au logement, à l'urbanisme, à l'aménagement du territoire, à tout politique de justice sociale, etc. Aujourd'hui, dit autrement, un propriétaire ne peut plus laisser son bien vide sans s'exposer à des sanctions, demander un loyer exagéré au locataire, le subdiviser sans permis, etc. « Il s'agit moins de nier la propriété que de lui trouver

¹⁸⁷ F. DELPÉRÉE, « Constitution et enseignement », *A.P.T.*, 1989, p. 213.

¹⁸⁸ J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Échos log.*, 2000, p. 120, note L. THOLOMÉ.

¹⁸⁹ Comm. eur. D.H., 11 juillet 1988, rapport *Mellacher et autres c. L'Autriche*, Série A, n° 169, § 223; Cour eur. D.H., 19 décembre 1989, arrêt *Mellacher et autres c. L'Autriche*, Série A, n° 169, § 55.

¹⁹⁰ Au sujet d'une analyse des limites du droit de propriété et de la fonction sociale que celui-ci doit assumer, voy. N. BERNARD, « Les limites de la propriété par les droits de l'homme », *op. cit.*, p. 64; N. BERNARD, « Article 17-1 Droit de propriété », *op. cit.*, pp. 417 et s., https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A191722/datastream/PDF_01/view.

de nouveaux fondements», résume Thomas Boccon-Gibod¹⁹¹. La propriété ne se collectivise aucunement, simplement, s'emploie-t-elle à tenir davantage compte des besoins d'autrui.

- *Les expulsions sans solution de relogement sont interdites par la Charte sociale européenne (révisée) et par le Pacte international des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*¹⁹².

La Belgique pourrait se voir condamnée par le Comité européen des droits sociaux en raison du fait que les expulsions ne sont pas assorties de solutions de relogement, ce qui viole notamment l'article 31, § 2, de la Charte sociale européenne¹⁹³. Chargé de contrôler le respect du Pacte international des Nations unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (en son article 11 notamment), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies est susceptible de prendre une décision similaire¹⁹⁴.

¹⁹¹ T. BOCCON-GIBOD, «Duguit, et après? Droit, propriété et rapports sociaux», *Revue internationale de droit économique*, n° 2014/3 (Repenser la propriété), 292.

¹⁹² Voy. Résolution du Parlement européen du 21 janvier 2021 sur l'accès à un logement décent et abordable pour tous (2019/2187(INI)), Parlement européen 2019-2024, P9_TA(2021)0020, et plus spécifiquement son point 29, à travers lequel le Parlement européen «avertit que pour qu'une expulsion soit conforme au droit international en matière de droits de l'homme, un certain nombre de critères doivent être remplis, notamment un dialogue significatif avec les personnes concernées, l'exploration de toutes les alternatives viables, le relogement dans un logement adéquat avec l'accord des ménages concernés, afin que personne ne se retrouve sans abri, l'accès à la justice pour garantir l'équité procédurale et le respect de tous les droits de l'homme; invite la Commission et les États membres à veiller à ce que, lorsque ces critères ne sont pas remplis, les expulsions soient considérées comme ayant été forcées et comme constituant une violation du droit au logement; exige que les expulsions forcées telles que définies par le droit international en matière de droits de l'homme soient interdites en toutes circonstances».

¹⁹³ Voy. notamment CEDS, 5 décembre 2007 (fond), *Feantsa c. France*, récl. n° 39/2006, § 163: le Comité rappelle également, en ce qui concerne les expulsions, «qu'elles doivent être justifiées et exécutées dans des conditions respectant la dignité des personnes concernées, et assorties de solutions de relogement (Conclusions 2003, article 31, § 2, France)». Et aussi, CEDS, *ATD Quart Monde c. France* (2007), § 80 «Cependant, le Comité constate que le système français n'apporte pas, ni aux termes des dispositions applicables, ni dans la pratique, les garanties exigées en matière de relogement. La loi du 29 juillet 1998 de lutte contre l'exclusion ne garantit en effet en rien qu'un individu expulsé sera relogé. [...] le Comité considère que l'absence de garanties quant aux possibilités d'obtenir un relogement stable et accessible avant la date de l'expulsion est contraire à l'article 31, § 2 (de la Charte sociale européenne)». Si la Belgique n'a, en tant que tel, pas ratifié l'article 31 de la Charte européenne des droits sociaux, elle est en revanche indirectement liée par les obligations tirées de cette disposition, par le truchement des articles 12, 16, 17 de la CEDS. Voy. à ce sujet N. BERNARD, «La Charte sociale révisée et le droit au logement – À propos de la condamnation de la France par le Comité européen des droits sociaux», *Rev. trim. dr. h.*, 2009, pp. 1083-1086.

¹⁹⁴ Voy. notamment Communication n° 5/2015, *Mohamed Ben Djazia et Naouel Bellili c. Espagne*, constatations adoptées le 20 juin 2017, E/C.12/61/D/5/2015. Dans l'affaire dite «*Lorne Walters*» contre la Belgique, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies a accédé le 8 octobre 2018 à la demande de suspension immédiate de l'expulsion, à titre provisoire, et «demand[é] à l'État partie [...] de prendre les mesures nécessaires pour éviter les dommages irréparables à l'auteur, en suspendant son expulsion du logement qu'il occupe actuellement, pendant que la communication est en cours d'examen par le Comité, ou qu'il lui fournisse un logement alternatif couvrant ses besoins spécifiques, dans le cadre d'une consultation authentique et effective avec l'auteur». Le Comité

- *Délai supplémentaire pour trouver une solution de relogement.*
De manière plus pratique, il faut également relever que le maintien dans les locaux permet d'offrir un délai de répit afin de chercher un logement plus pérenne. Le délai ainsi obtenu est destiné à permettre l'accompagnement social dans la recherche d'un nouveau logement qui serait compromise par l'urgence d'une expulsion rendue effective.
- *Double discrimination.*
Il y a actuellement une double discrimination subie par les personnes qui entrent dans les conditions pour bénéficier d'un logement social, mais qui sont toujours sur liste d'attente. D'une part, ils ne bénéficient pas d'un loyer modéré, adapté à leurs revenus et, d'autre part, ils ne bénéficient pas d'une protection contre l'expulsion en hiver.
- *Avantage économique pour les pouvoirs publics.*
Le relogement temporaire dans des maisons d'accueil, des solutions de remplacement à l'hôtel ou dans des structures d'hébergement d'urgence ont un coût élevé pour les pouvoirs publics.
- *Éviter l'expulsion comme point de départ d'un cercle vicieux.*
La plupart des droits sociaux fondamentaux en Belgique reposant sur une condition de domicile, l'expulsion sans relogement immédiat aboutit souvent à une perte progressive de l'ensemble des droits sociaux. Cette situation de non-logement entraîne, souvent en chaîne, en série d'autres situations de perte de droits et de non-recours¹⁹⁵.
- *Troubles à l'ordre public.*
La Cour européenne des droits de l'homme a considéré les expulsions de logement comme sources de « tensions sociales » et de « troubles à l'ordre public »¹⁹⁶.

De tels éléments semblent être des motifs d'intérêts généraux qui répondent à l'exigence de légitimité.

- La Cour constitutionnelle s'est déjà prononcée sur la question de la cohabitation du droit au logement avec le droit de propriété. Elle a considéré que « Dans l'exercice de cette compétence [le logement], les régions peuvent apporter des limitations au droit de propriété » et que : « la mise

pressait également l'État belge de satisfaire « à la demande [du preneur] d'accéder à un logement social couvrant ses besoins spécifiques ». Notons encore que, dans sa décision rendue sur le fond cette fois le 22 octobre 2021 (E/C.12/70/D/61/2018), le Comité a déclaré qu'en égard à « l'insuffisance de l'alternative de logement proposée à [M. Walters] et l'impact disproportionné que la résiliation du bail a eu sur lui, en tant que personne âgée aux revenus limités », il considère que « l'application rigide du cadre législatif sur les baux dans son cas et la procédure d'expulsion constituent une violation par l'État partie du droit à un logement suffisant de l'auteur, tel qu'il est énoncé à l'article 11 lu conjointement avec le paragraphe 2 de l'article 2 du Pacte ».

¹⁹⁵ Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2019), *Précarités, mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2018, Commission communautaire commune, Bruxelles, p. 12.

¹⁹⁶ Cour eur. D.H., 29 juillet 2004, arrêt *Blecic c. Croatie*; Cour eur. D.H., 12 octobre 2010, décision *Cofinco c. France*.

en œuvre d'une politique du logement implique que des limites soient apportées à l'exercice du droit de propriété des titulaires de droits réels sur les immeubles concernés par les mesures destinées à atteindre l'objectif fixé». Dans cet arrêt, qui concernait le droit de gestion publique, la Cour rappelle l'objectif poursuivi par le législateur, qui est de «concrétiser le droit au logement en stimulant efficacement l'offre de logements sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale», avant d'en inférer: «Eu égard à l'article 23 de la Constitution, cet objectif s'impose au législateur compétent»¹⁹⁷.

- La Cour européenne des droits de l'homme a également considéré que «Les lois qui réglementent l'usage de la propriété sont particulièrement indiquées et fréquentes dans le domaine du logement, qui occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques de nos sociétés modernes»¹⁹⁸.
- Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme a estimé que «si le droit à la santé ne fait pas partie en tant que tel des droits garantis par la Convention, les États ont l'obligation positive de prendre des mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction et de protéger leur intégrité physique, y compris dans le domaine de la santé publique»¹⁹⁹.

d) En ce qui concerne la nécessité de la mesure du moratoire

- Le pouvoir discrétionnaire du juge lui permet déjà de reporter l'expulsion pendant un certain temps.
- Le Conseil d'État (section de législation) en a déduit, au sujet d'un projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, interdisant temporairement les expulsions domiciliaires jusqu'au 30 juin 2020 inclus qu'«on peut donc se demander pourquoi il est nécessaire, en outre, de suspendre toute décision judiciaire d'expulsion de manière générale et sans discrimination, compte tenu également du principe de séparation des pouvoirs et du droit d'accès à la justice, et de l'obligation de principe qui en découle pour le législateur de respecter les décisions judiciaires»²⁰⁰.
- Ce faisant, le Conseil d'État renvoie vers le système législatif actuel. Ce dernier comporte pourtant les limites suivantes:

¹⁹⁷ C. const., arrêt n° 69/2005 du 20 avril 2005, B.10.3 et B.17.2; arrêt n° 92/2008, du 26 juin 2008, B.12; arrêt n° 93/2008, du 26 juin 2008, B.40 et arrêt n° 130/2008, du 1^{er} septembre 2008, B.18.

¹⁹⁸ Cour eur. D.H., 19 décembre 1989, *Mellacher et autres c. Autriche*, Rev. trim. dr. h., 1990, 381.

¹⁹⁹ Cour eur. D.H., décision du 5 novembre 2020, *Le Mailloux c. France*, req. n° 18108/20, cons. 9.

²⁰⁰ C.E. (section législation), avis n° 67.387/3, 14 mai 2020.

d.1) La nécessité d'une demande formulée par le locataire

- L'article 1344^{ter} du Code judiciaire qui prévoit une extension du délai dans lequel une expulsion n'est pas autorisée et l'article 1244 du Code civil qui permet l'octroi d'un délai de grâce nécessitent qu'une demande soit formulée au juge.
- L'article 250 du Code bruxellois du logement qui prévoit la prorogation pour circonstances exceptionnelles implique, d'une part, que le locataire en fasse la demande spécifique et d'autre part que des conditions strictes (demande par courrier recommandé, un mois avant l'échéance du bail) soient respectées.
- Le juge ne pourrait donc pas d'office, en fonction des circonstances saisonnières, prolonger le délai d'occupation du bien par le locataire et postposer son expulsion dans le cadre d'un bail de résidence principale. En tout état de cause, il faut une demande du locataire.
- Or, beaucoup de jugements d'expulsion sont rendus par défaut.
- Cela s'inscrit dans un constat plus global selon lequel une perte de logement est souvent la conséquence d'une situation de non-recours qui s'est prolongée dans le temps. Non-recours à un ou plusieurs droits sociaux fondamentaux (tels que l'aide sociale, l'assurance chômage, l'assurance maladie-invalidité...) et non-recours sous plusieurs « situations-types » telles que le nonaccès, la non-connaissance, la non-proposition ou la non-demande de droits²⁰¹.
- Entre nonaccès, non-demande, non-connaissance et non-proposition, le droit au logement s'avère de moins en moins matérialisé pour les personnes en situation de précarités avec *a priori*, peu de recours effectifs possibles en matière de logement.
- Et résumé, il n'y a aucun sursis garanti à l'expulsion en hiver dans l'état actuel de la législation. Seule l'imposition d'un moratoire hivernal par le législateur régional permettrait de remédier à cette situation.

d.2) Absence de contrôle sur la période durant laquelle un jugement d'expulsion sera exécuté

- Le juge n'a aucune vue sur la période durant laquelle son jugement autorisant l'expulsion sera exécuté. Il n'est pas du tout rare qu'un bailleur attende plusieurs mois, voire plusieurs années, avant de faire exécuter un jugement d'expulsion. Rien n'impose au bailleur de faire exécuter la décision obtenue à bref délai. Un jugement d'expulsion peut être rendu en plein été, mais exécuté plusieurs mois plus tard, soit au beau milieu de l'hiver.

²⁰¹ Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2019), *Précarités, mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, op. cit., p. 12.

- Les circonstances, en ce compris saisonnières, lors de l'exécution de la décision peuvent donc fondamentalement varier des circonstances en vigueur lorsque le juge a rendu sa décision.
- Pourtant, dans ce cas de figure, les possibilités d'obtenir une suspension de l'exécution du jugement sont faibles :
 - Le juge de paix ayant statué ne dispose pas de la possibilité de réformer son jugement. L'autorité de chose jugée empêche les demandeurs de saisir à nouveau le juge sur ce point.
 - Le tribunal de première instance, statuant sur requête d'appel, n'offre pas des délais de fixation à suffisamment bref délai que pour être en mesure de statuer en temps utile sur une demande de suspension de l'exécution d'un jugement.
 - Seul le tribunal de première instance, saisi en référé, pourrait suspendre l'exécution du jugement. Une telle procédure s'introduit par citation, ce qui représente un coût non négligeable. Le bénéfice de l'assistance judiciaire pour réduire ces coûts implique de rassembler différents documents prouvant l'état de nécessité, soit une démarche chronophage, incompatible avec l'urgence.
- Par ailleurs, ici encore, les possibilités décrites ci-dessus nécessitent d'introduire une procédure judiciaire. Or il est particulièrement difficile, pour des personnes précarisées, menacées d'une expulsion imminente, de trouver à très bref délai un avocat disponible pour intervenir en urgence.
- La décision de ne pas expulser en plein hiver est donc abandonnée à la discrétion des propriétaires. Une fois encore, seule l'imposition d'un moratoire hivernal par le législateur régional permettrait de remédier à cette insécurité.

d.3) Manque de solutions de relogement (même de transit ou d'urgence), particulièrement en hiver

- En vertu de l'article 1344*novies*, § 5, du Code judiciaire, les CPAS sont, dans le cadre de leur mission légale, mandatés pour offrir l'aide la plus appropriée aux personnes faisant l'objet d'une expulsion. Cependant il leur est extrêmement difficile de proposer immédiatement une solution de relogement aux personnes expulsées, eu égard :
 - au manque de logements adéquats à prix abordables²⁰²;
 - au manque de logements sociaux à Bruxelles;
 - aux grandes difficultés qui sont rencontrées par un nombre important de Bruxellois pour accéder à un logement décent²⁰³;

²⁰² C. DESSOUROUX *et al.*, *Le logement à Bruxelles: diagnostic et enjeux*, 2016, https://www.researchgate.net/publication/312303010_Le_logement_a_Bruxelles_diagnostic_et_enjeux_Note_de_synthese_BSI.

²⁰³ G. AMERIJCKX, M. ENGLERT, L. NOËL, V. VAN DER PLANCKE, N. BERNARD, *Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, *op. cit.*, pp. 12 et 94.

- aux longues listes d'attente de logements d'accueil d'urgence et de logement de transit.
- L'aide apportée par les CPAS ne permet donc pas toujours d'éviter que des personnes ne se retrouvent à la rue après une expulsion. Ce problème est encore accru pendant la période hivernale où les maisons d'accueil sont saturées, ce qui rend encore plus difficile une solution de relogement, même temporaire.
- De nombreuses expulsions sont exécutées pendant la période hivernale. Les dégâts sociaux et humains causés par une expulsion qui ne serait pas agrémentée d'une solution de relogement sont la plupart du temps irréparables.
- Pour rappel, l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles estime que 5.000 expulsions domiciliaires sont sollicitées par an en moyenne sur le territoire bruxellois, une expulsion demandée sur quatre est organisée, une expulsion sur deux est effective, soit une estimation de 600 expulsions effectives par an ou 50 expulsions effectives par mois²⁰⁴, parmi lesquels les mois d'hiver.

*

* *

- Le système législatif actuel en matière de rupture de bail et d'expulsion ne paraît pas suffisant, en termes de protection durant la période hivernale, et il semble nécessaire de le renforcer.
- Pour les raisons a et b exposées *supra* (à savoir, l'obstacle constitué par la nécessité d'une demande formulée par le locataire et l'absence de contrôle sur la période durant laquelle un jugement d'expulsion sera exécuté), il est important que le moratoire hivernal soit imposé par une disposition légale. Cela n'empêche pas, comme nous le verrons *infra*, d'envisager des situations impérieuses dans lesquelles l'expulsion physique restera autorisée malgré la période hivernale.
- Ce point de vue est partagé par le tribunal de première instance francophone de Bruxelles, siégeant en référé, qui a considéré qu'«il n'apparaît pas manifestement déraisonnable d'estimer nécessaire d'interdire toutes expulsions de manière généralisée afin de s'assurer que, même dans l'hypothèse d'une condamnation par défaut ou d'une condamnation contradictoire n'octroyant pas de tels délais (soit qu'ils n'aient pas été demandés, soit qu'ils n'aient pas été retenus), l'ex-locataire puisse en toutes circonstances demeurer dans les lieux loués afin de réaliser l'objectif précité»²⁰⁵.
- La situation particulière du marché locatif bruxellois par rapport aux autres Régions justifie que des mesures spécifiques soient prises. La

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ Civ. Bruxelles (réf.), 23 avril 2021, R.G. n° 2021/39/C, *décision inédite*, p. 44.

proportion de locataires et de personnes vivant sous le seuil du risque de pauvreté est significativement plus importante à Bruxelles que dans les autres régions²⁰⁶.

e) En ce qui concerne la proportionnalité du moratoire

- Le principe général de droit de la proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable entre les motifs de fait fondant un acte législatif et son objet. La violation de ce principe ne peut être constatée que si la disposition attaquée apporte aux droits invoqués une restriction qui n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée, dans son principe et dans son ampleur, par rapport à l'objectif poursuivi.
- Il convient d'opérer une pondération des intérêts, d'une part, des propriétaires et, de l'autre, des personnes faisant l'objet d'une mesure d'expulsion.
- Lors de cette pondération, il conviendra de tenir compte des différents éléments suivants.

e.1) Tissu socio-économique²⁰⁷

- Dans l'examen de la proportionnalité d'un moratoire hivernal, il conviendra de tenir compte de la situation du marché locatif bruxellois qui est « particulière » par rapport aux autres Régions et qui justifie que des mesures spécifiques soient prises.
- On constate en effet que la majorité (61 %) des Bruxellois sont locataires, que les ménages bruxellois consacrent en moyenne une proportion importante (34 %) de leur budget pour se loger, et que la moitié des propriétaires bailleurs de Bruxelles mettent plus d'un logement en location. Ensemble, ces « bailleurs multiples », possèdent 80 % des logements loués²⁰⁸.
- Par ailleurs, le pourcentage de la population vivant sous le seuil de risque de pauvreté est très élevé en Région bruxelloise (entre 30 % et 37 %)²⁰⁹.

²⁰⁶ Pour plus de précisions, nous renvoyons aux chiffres, et leurs références, repris dans le chapitre 4 du présent texte, relatif au monitoring.

²⁰⁷ G. AMERIJCKX, M. ENGLERT, L. NOËL, V. VAN DER PLANCKE, N. BERNARD, *Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, op. cit., pp. 14 et s.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 20.

²⁰⁹ Pour une analyse plus précise, nous renvoyons aux chiffres (et à leurs références) repris dans le chapitre 4 relatif au monitoring.

e.2) L'indemnisation du bailleur

α : *l'absence d'obligation d'indemniser le propriétaire en cas de restriction à son droit de propriété*

- Il faut ici faire la distinction entre privation du droit de propriété et restriction du droit de propriété. La privation du droit de propriété impose une juste et préalable indemnité²¹⁰.
- Or ici, il ne s'agit pas d'une privation, mais bien d'une restriction au droit de propriété privée. En l'absence de transfert de la propriété, il n'y a pas de privation du droit de propriété mais une simple réglementation de son usage.
- Les restrictions au droit de propriété ne sont pas soumises au principe d'une obligation d'indemnisation, à moins que le législateur compétent n'en ait disposé autrement²¹¹.
- Le Conseil d'État a ainsi indiqué qu'« en l'absence de privation de propriété et sous la réserve du respect du principe de la proportionnalité, l'établissement, par une disposition législative ou en vertu d'une telle disposition, d'une servitude d'utilité publique ou d'une restriction d'un droit de propriété dans l'intérêt général ne confère pas en principe un droit à une indemnité au propriétaire du fonds servant, sauf si la disposition prévoit une telle indemnisation »²¹².
- Aucune disposition du moratoire hivernal n'affecterait l'obligation de paiement du loyer ou d'une indemnité d'occupation temporaire pendant la période d'interdiction de l'expulsion, de sorte que le loyer ou une indemnité d'occupation forfaitaire correspondant à l'état du bien restent dus pendant la période temporaire d'interdiction de l'expulsion.

β : *influence de l'indemnisation sur l'évaluation du caractère proportionné de la mesure*

- L'existence d'une indemnisation impacte par contre positivement le caractère proportionné de la restriction; autrement dit, *in concreto*, le juge sera plus enclin à constater le respect du principe de proportionnalité lorsqu'une indemnisation est accordée. Les articles 16 de la Constitution et 1^{er} du Premier Protocole à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'opposent en effet à ce que l'autorité publique impose à une catégorie déterminée de personnes des charges qui excèdent celles qu'un particulier peut devoir supporter dans l'intérêt général. À ce stade, les modalités d'indemnisation entreront

²¹⁰ M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Le droit de propriété*, op. cit., p. 800.

²¹¹ Voy. concl. préc. Cass., 27 juin 1845, *Pas.*, 1845, I, pp. 393 et s. et l'arrêt (*Pas.*, 1845, I, p. 408); Cass., 16 mars 1990, *Pas.*, 1990, I, pp. 827 et s.; C. const., arrêt n° 50/93 du 24 juin 1993, cité par M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Le droit de propriété*, op. cit., p. 809.

²¹² C.E., 5 mai 2008, arrêt *Kinet et a.*, n° 185.606.

en scène afin d'aider le juge à vérifier que l'équilibre entre l'intérêt général et la protection du droit de propriété a été respecté²¹³.

En témoigne notamment l'affaire *Dubois* où le Conseil d'État (section du contentieux administratif) et la Cour constitutionnelle se sont prononcés sur l'occupation de terrains en vue de l'organisation défensive du territoire. Comme l'a exprimé la seconde, « la prise de possession, pour une durée qui n'excède pas un an, s'apparente à une location. Une indemnité de location est due par l'autorité militaire au propriétaire du bien. Le droit d'occupation accordé au ministre de la Défense nationale implique une limitation de l'exercice du droit de propriété des propriétaires des biens occupés. Il ne constitue cependant pas une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution, étant donné que la propriété n'est pas transférée, fût-ce temporairement, de sorte que le législateur n'était pas tenu de prévoir la juste et préalable indemnité imposée par cette disposition constitutionnelle (...). Eu égard aux droits que les propriétaires des biens pris en location conservent, au caractère temporaire de l'occupation de leurs biens et à l'indemnité de location qui leur est due, la mesure litigieuse ne saurait raisonnablement être considérée comme disproportionnée par rapport au but d'intérêt général poursuivi par le législateur »²¹⁴.

- Dans un domaine proche de l'exemple précédent, à savoir la réquisition d'immeubles abandonnés afin de les mettre à la disposition pour l'accueil des candidats réfugiés, la section de législation du Conseil d'État a estimé que: « priver un propriétaire du droit d'user librement de son bien sans lui accorder la moindre indemnisation à cette fin, ne se concilie guère avec le principe de proportionnalité. Il est recommandé qu'en tout état de cause, le législateur règle lui-même cet aspect de la réquisition »²¹⁵.
- En cas de non-paiement des loyers ou des indemnités d'occupation pendant la trêve hivernale, au vu du caractère majoritairement peu solvable des locataires menacés d'expulsion, il est douteux que le fait que le bailleur puisse recouvrer sa créance par toutes voies de droit suffise à considérer qu'il existe, dans son chef, une indemnisation appropriée compensant la restriction qui est imposée à son droit de propriété, et garantissant *ipso facto* le respect du principe de proportionnalité.

²¹³ C. const., arrêt n° 94/2003 du 2 juillet 2003, B.26.2; arrêt n° 151/2003, du 26 novembre 2003, B.14.2; arrêt n° 173/2008, du 3 décembre 2008, B.7-B.14, cité par M. PÂQUES et C. VERCHEVAL, *Le droit de propriété*, op. cit., p. 811.

²¹⁴ C. const., arrêt n° 97/2001 du 12 juillet 2001. Dans le même sens: C.E., arrêt *S.A. U.P. c. Belgium et a.*, n° 158.929, du 17 mai 2006. Dans le même sens toujours, au sujet du droit de gestion publique des logements inoccupés dans le Code bruxellois du logement, C. const., arrêt n° 69/2005 du 20 avril 2005, B.16.1.

²¹⁵ Section de législation du Conseil d'État, avis 30.856/1/2/3/4 donné les 31 octobre et 6 novembre 2000 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 2 janvier 2001.

γ : montant de l'indemnité

- Il faut distinguer deux hypothèses :
 - 1) Si la relation locative est toujours à l'œuvre et que le bailleur est confronté à un locataire qui ne paie pas ses loyers pendant la trêve hivernale, une indemnisation du bailleur devrait être possible, via un éventuel Fonds public d'arriérés de loyers (dont la Déclaration de politique régionale 2019-2024 appelle explicitement à la mise en place).
 - 2) Si le bailleur est en possession d'un jugement d'expulsion, mais qu'il n'est pas en mesure de l'exécuter à cause du moratoire hivernal, il faudrait prévoir, au bénéfice du propriétaire, une indemnité compensatoire, en cas d'impayés par l'occupant de l'indemnité d'occupation²¹⁶ pendant la période du moratoire hivernal.
- Dès qu'un tiers autorité publique garantit le paiement de l'indemnité d'occupation, il pourrait être soutenu qu'il doit s'agir d'un montant raisonnable qui correspond aux qualités réelles du bien. Seule une indemnité d'occupation forfaitaire, prenant en considération la salubrité du logement et le caractère raisonnable du loyer, resterait due pendant la période temporaire d'interdiction de l'expulsion. On pourrait, pour calculer la valeur réelle du bien, s'appuyer notamment sur la grille indicative des loyers²¹⁷. C'est une solution qui a déjà été retenue en France²¹⁸.
- Rappelons que la Cour européenne des droits de l'homme a eu l'occasion, à plusieurs reprises, de valider des mesures nationales de régulation des loyers. Par analogie, il devrait en être de même pour la régulation des « indemnités d'occupation » dont les pouvoirs publics garantiraient la couverture pendant la trêve hivernale. La Cour a jugé que « les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait entièrement abandonner la satisfaction aux forces du marché » et que « des objectifs légitimes d'utilité publique tels qu'en poursuivent des mesures de réforme économique ou de justice sociale, peuvent militer pour un remboursement inférieur à la pleine valeur marchande »²¹⁹. Elle a ensuite considéré qu'une mesure contraignante de réduction de loyers

²¹⁶ L'indemnité d'occupation que paie l'occupant à son ex-bailleur lorsqu'il demeure dans les lieux après le jugement d'expulsion équivaut généralement au loyer qu'il versait avant jugement.

²¹⁷ Voy., par analogie, A. LELEUX, « La grille de référence des loyers à Bruxelles est-elle uniquement indicative? », note sous le jugement de la justice de paix de Saint-Gilles du 15 janvier 2019, *J.J.P.*, 7-8/2019, p. 436. L'auteur salue le fait que les grilles indicatives des loyers ont guidé le juge dans la détermination d'un loyer raisonnable.

²¹⁸ Voy. « La base mensuelle permettant d'évaluer la perte de loyers subie par le propriétaire doit être appréciée, non en fonction du montant du loyer figurant au bail, mais par rapport à la valeur locative estimée des locaux par comparaison avec des locaux présentant les mêmes caractéristiques » (CAA Paris, 12 novembre 2002, *Auzeral*, n° 98PA03138. Voy. également C.E., 25 juillet 2007, *M. Massart*, n° 293377B).

²¹⁹ Cour eur. D.H., 21 février 1986, arrêt *James et autres c. Royaume-Uni*, § 54, *Publ.Eur.Court HR* 1986, Série A, n° 98.

«susceptible de ramener les loyers à un niveau socialement plus acceptable» ne porte pas atteinte au droit de propriété quand bien même elle aurait «privé sans conteste les requérants d'une partie de leurs revenus immobiliers». Il y va d'une question de «justice sociale»²²⁰. La Cour ajoute que le loyer révisé doit toutefois permettre au bailleur de couvrir ne fût-ce que les frais d'entretien²²¹, et que les loyers arrêtés ne peuvent être nettement inférieurs à la valeur du marché des biens en question²²². Enfin, la Cour précise que, bien qu'il résulte de sa jurisprudence que la modification du loyer opérée à la suite d'une intervention de l'autorité après la conclusion du bail peut être compatible avec l'article 1^{er} du Premier Protocole à la Convention européenne des droits de l'homme, des garanties doivent être prévues afin que l'ingérence dans le droit à la propriété du bailleur ne soit pas arbitraire ou imprévisible²²³.

- De même, la Cour constitutionnelle a pleinement validé, comme compatible avec le droit de propriété, le droit de gestion publique bruxellois et le droit de gestion sociale flamand, malgré le fait que ceux-ci conduisent le propriétaire du bien (inoccupé) à ne plus recevoir pour celui-ci qu'un loyer (ou une indemnité) minime²²⁴.
- La réévaluation de l'indemnité d'occupation sur la base de l'état du bien est, par ailleurs, déjà appliquée, par les juges de paix, en matière de salubrité.
- Enfin, sur le plan législatif, l'ordonnance du 28 octobre 2021 (entrant en vigueur à une date à fixer par le Gouvernement) visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs²²⁵ renforce, par analogie, le principe selon lequel seule une indemnité d'occupation raisonnable pourrait être exigible par le propriétaire et indemnisée par les pouvoirs publics, dès lors que le texte interdit au bailleur de proposer un loyer abusif (article 224/1 § 1^{er}, du Code bruxellois du logement). L'ordonnance introduit une présomption de loyer abusif lorsqu'il

²²⁰ Cour eur. D.H., 19 décembre 1989, *Mellacher et autres c. Autriche*, Rev. trim. dr. h., 1990, 381, obs. J.-Fr. FLAUSS. Au sujet de la jurisprudence de la Cour sur cette question, voy. N. BERNARD, «Encadrement des loyers (grille "de référence" et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires ("bonus logement") : développements récents», in N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 319-322.

²²¹ Cour eur. D.H. (GC), 19 septembre 2006, *Hutten-Czapska c. Pologne*, § 224.

²²² Cour eur. D.H., 21 janvier 2014, *Bittó et autres c. Slovaquie*, § 113; Cour eur. D.H., 5 juillet 2016, *Krahulec c. Slovaquie*, § 33, *Bukovčanová et autres c. Slovaquie*, § 38 et *Rudolfer c. Slovaquie*, § 38; Cour eur. D.H., 10 janvier 2017, *Mečiar et autres c. Slovaquie*, § 26.

²²³ Cour eur. D.H. (GC), 19 septembre 2006, *Hutten-Czapska c. Pologne*, § 168; Cour eur. D.H., 26 septembre 2006, *Ghigo c. Malte*, § 62; Cour eur. D.H., 15 septembre 2009, *Amato Gauci c. Malte*, § 58; Cour eur. D.H., 21 janvier 2014, *Bittó et autres c. Slovaquie*, § 98; Cour eur. D.H., 11 décembre 2014, *Anthony Aquilina c. Malte*, § 60.

²²⁴ C. const., arrêt n° 69/2005 du 20 avril 2005.

²²⁵ M.B., 22 novembre 2021.

est supérieur de vingt pour cent au loyer de référence ou lorsqu'il existe des défauts de qualité substantiels (article 224 du Code bruxellois du logement)²²⁶.

La question prospective se pose de savoir, une fois la Commission paritaire locative (CPL) instituée (qui aura pour mission de rendre, à la demande du preneur ou du bailleur ou de personnes mandatées par eux, des avis sur la justesse du loyer pour tout bail d'habitation ou mixte), si elle pourrait rendre un avis, à la demande du CPAS ou d'un Fonds, sur le montant raisonnable d'une indemnité d'occupation.

- Concrètement, le bailleur pourrait solliciter la prise en charge de l'indemnité d'occupation par un tiers à partir du moment où :
 - le jugement a été signifié;
 - le délai d'attente entre la signification du jugement et l'exécution possible de ce dernier est écoulé²²⁷.

δ: bailleurs/locataires/biens concernés par cette indemnité

- L'intervention d'un tiers dans le paiement du loyer/de l'indemnité d'occupation correspondant à l'état réel du bien serait uniquement due si le preneur est en état de besoin au sens de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale²²⁸.
- Il pourrait être exigé que le bailleur qui revendique le paiement de ces loyers/indemnités d'occupation auprès d'un tiers doive prouver, par une étude de solvabilité, que la récupération (totale) auprès du locataire n'est pas envisageable et que la personne n'est pas saisissable.
- Il conviendrait, par ailleurs, d'exclure de la couverture de cette indemnisation les biens qui :
 - sont frappés d'un arrêté d'inhabitabilité ou d'une interdiction de location émise par la Direction de l'Inspection Régionale du logement;
 - ont été loués en violation de normes urbanistiques.

ε: prise en charge de l'indemnité par un tiers

- Le tiers visé ici pourrait être soit le CPAS, soit le Fonds public de prise en charge des arriérés de loyers, qui se verraient alors dotés d'une mission et d'un budget additionnels.

²²⁶ Cette présomption est renversée si les caractéristiques du bien ou son environnement justifient cette augmentation du montant du loyer par rapport au loyer de référence ou si les défauts de qualité sont imputables au preneur.

²²⁷ Il pourrait également être exigé qu'il n'y a pas d'autre cause que la trêve hivernale qui justifie l'impossibilité d'exécuter le jugement. Les autorités communales devraient alors confirmer qu'elles ne peuvent pas faire exécuter le jugement pour cause de trêve hivernale.

²²⁸ Notamment l'art. 60, § 1^{er}, al. 1^{er}.

- Le CPAS ou le Fonds public de prise en charge des arriérés de loyers deviennent, alors, subrogés payeurs à charge pour eux, le cas échéant, de récupérer une partie ou la totalité des sommes qu'il aura déboursées auprès de la personne selon un plan de paiement raisonnable²²⁹.
On pourrait aussi imaginer un système alternatif: que le plan de paiement raisonnable, pour une partie de la dette (à savoir celle qui est soutenable pour l'occupant), se conclue avec le bailleur, et que le CPAS ou le Fonds intervient pour le reliquat.
- Tel est le système prévu dans l'ordonnance du 24 décembre 2021: « Tout excédent de dette, cumulée ou non, ne pouvant être supportée par un usager dans le cadre du plan de paiement raisonnable qu'il a sollicité auprès de l'opérateur de l'eau visé à l'article 17, § 1^{er}, 3^o est pris en charge par le mécanisme de solidarité sociale visé au paragraphe 4 moyennant la décision favorable du CPAS de la commune où l'usager a élu domicile »²³⁰. Le mécanisme de solidarité évoqué est le Fonds social de l'eau et le plan de paiement raisonnable est défini dans l'ordonnance.

e.3) Question du droit au logement du bailleur

- Ce droit pourrait être évoqué si le propriétaire souhaite récupérer son bien pour s'y installer lui-même (après l'achat du bien par exemple).
- Le moratoire hivernal n'entraînerait pas de restriction au droit fondamental à un logement décent. Bien au contraire. Il vise à préserver le logement – décent ou non – de tous les résidents de la Région de Bruxelles-Capitale contre l'exécution d'une décision d'expulsion.
- Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme a posé le principe selon lequel le propriétaire bailleur d'un immeuble devait pouvoir récupérer son bien au cas où sa situation personnelle l'exigerait²³¹. Constitue dès lors, une atteinte répréhensible au droit de propriété tout ce qui est susceptible d'entraver une expulsion alors que le propriétaire est en

²²⁹ Cette notion de « plan de paiement raisonnable » mériterait d'être définie dans la législation bruxelloise relative au bail. Ainsi en matière de dette énergétique, le plan de paiement raisonnable est défini par ordonnance: « Le caractère raisonnable du plan d'apurement, notamment de sa durée et du montant des paiements échelonnés, s'apprécie en fonction de l'équilibre qu'il établit entre l'intérêt du fournisseur à obtenir le remboursement de sa dette dans un délai raisonnable et l'intérêt du client à apurer sa dette dans un délai adapté à sa situation financière. Un plan d'apurement n'est pas raisonnable s'il porte atteinte à la possibilité pour le client et sa famille de mener une vie conforme à la dignité humaine ». Voy. art. 25sexies, § 1^{er}, al. 2, de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'art. 20quater, § 1^{er}, al. 3, de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale.

²³⁰ Art. 38/1, § 2, al. 10, de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau, introduit par l'ordonnance du 24 décembre 2021 modifiant certaines dispositions de l'ordonnance du 20 octobre 2006 établissant un cadre pour la politique de l'eau et de l'ordonnance du 8 septembre 1994 réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise en vue d'y insérer des mesures sociales, *M.B.*, 17 janvier 2022.

²³¹ Cour eur. D.H., 28 septembre 1995, arrêt *Scollo c. Italie*, n° 19133/91.

situation de « nécessité absolue ». On donnera l'exemple d'une jurisprudence où l'indisponibilité prolongée du logement avait contraint le propriétaire à s'endetter pour acquérir un autre appartement et y loger sa famille²³².

*

* *

Au vu de ces différents (et nombreux) éléments, un moratoire hivernal est susceptible selon nous de constituer une mesure adaptée à la gravité de l'atteinte à la dignité humaine et aux droits fondamentaux qu'elle entend prévenir, en ce sens qu'elle ménage un rapport de proportionnalité entre, d'une part, la limitation apportée par le moratoire aux intérêts des personnes concernées, et, d'autre part, les troubles aux droits fondamentaux qu'il est nécessaire d'éviter.

L'atteinte portée au droit de propriété, à la supposer établie, ne serait donc pas excessive, mais au contraire limitée et proportionnée. Le même constat vaut à l'égard du droit à l'exécution des décisions de justice, outre le fait que les arrêtés ne s'immiscent pas dans les pouvoirs du juge.

Pour s'assurer que le moratoire hivernal soit considéré comme « proportionnel » et donc, conforme au droit de la propriété, il conviendrait de :

- 1) Prévoir une indemnisation du bailleur qui est en possession d'un jugement d'exécution, mais qui n'est pas en mesure de l'exécuter à cause du moratoire hivernal. Il conviendra de préciser que :
 - seule la valeur réelle du bien serait indemnisée. Cette valeur sera calculée sur la base de la grille indicative des loyers. Si la valeur dépasse le montant du loyer convenu, le surplus ne sera pas pris en charge, ni exigible par le bailleur auprès du locataire ;
 - cette indemnité serait prise en charge par un tiers, qui serait soit le CPAS, soit un fond institué dans le but d'indemniser les bailleurs ;
 - ce tiers interviendra uniquement si le preneur est en état de besoin au sens de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale²³³.
- 2) Exclure du champ d'application du moratoire hivernal les décisions d'expulsion obtenues par un bailleur-propriétaire qui a mis fin au bail afin de s'installer lui-même dans le bien, et ce au nom du droit au logement du propriétaire²³⁴. Cette hypothèse doit être entendue de façon restrictive : le bailleur-propriétaire ne pourra soulever cette exception au moratoire

²³² F. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'homme*, 7^e éd., Paris, P.U.F., 2005, cité par N. BERNARD, « Les limites de la propriété par les droits de l'homme », *op. cit.*, p. 96.

²³³ Notamment l'art. 60, § 1^{er}, al. 1^{er}.

²³⁴ En revanche, un jugement d'expulsion, des suites de la notification d'un congé pour l'exécution de travaux, ne sera pas exclu du champ d'application du moratoire hivernal, sauf si les travaux s'imposent pour des raisons graves de salubrité, de sécurité ou d'habitabilité.

hivernal que pour habiter personnellement le bien, le cas échéant avec sa famille²³⁵.

Sous-section 5. La problématique des expulsions impérieuses

A. Position de la question

Il y a parfois une réelle nécessité et même une urgence à mettre fin à une situation devenue inextricable: explosion d'arriérés locatifs, dégradations graves dans un logement, violence et mise en danger d'autrui, etc., l'application d'un moratoire hivernal reviendrait à insécuriser profondément le secteur.

B. Éléments de réponse

- Il pourrait être expressément prévu que le moratoire ne vise jamais les situations suivantes:
 - les décisions d'expulsion urgentes prises pour des raisons intrafamiliales telles que les violences conjugales;
 - les décisions d'expulsion lorsque le bien présente un problème de salubrité ou sécurité;
 - les expulsions dues à des contrats de location de droit commun en ce qui concerne les biens non destinés à l'habitation (les garages, les bureaux, les cabinets pour des professions libérales, les baux commerciaux...).
- De même, le moratoire ne ferait pas obstacle à l'exécution de décisions d'expulsion lorsque le locataire par son comportement présente lui-même un risque sérieux de sécurité pour le bien, le reste du bâtiment ou le voisinage.
 - Dans cette hypothèse, il faudrait alors préciser que les motifs concrets de péril grave et imminent doivent être constatés explicitement dans la décision du juge de paix ordonnant l'expulsion.
 - En cas d'élément nouveau surgissant postérieurement au jugement d'expulsion et justifiant un écartement du moratoire hivernal interdisant les expulsions, le bailleur garde la possibilité de saisir le tribunal de première instance statuant en référé, pour requérir l'autorisation d'expulser malgré le moratoire.
- L'article 1344^{quater} du Code judiciaire pourrait préciser qu'aucune expulsion ne peut être organisée durant le moratoire hivernal, sauf si le juge constate explicitement, à la demande du bailleur, l'une des circonstances impérieuses suivantes: le bien présente des problèmes de salubrité et/ou

²³⁵ Il n'agit donc pas d'une exception générale, au bénéfice de l'occupation familiale entendue au sens de l'article 237, § 2, du Code bruxellois du logement.

de sécurité rendant immédiatement impossible l'occupation des lieux ou si le locataire présente, par son comportement, un risque de sécurité pour d'autres membres de son ménage, le bien, le reste du bâtiment ou le voisinage. Le juge motivera spécialement sa décision sur ce point.

Sous-section 6. Le risque de reconduction tacite du bail

A. Position de la question

- Une crainte récurrence circule : que le fait de ne pas exécuter la décision de justice avant plusieurs mois fasse perdre le bénéfice du jugement autorisant l'expulsion et que le locataire puisse se prévaloir alors d'une reconduction tacite du bail (voire de la conclusion par voie verbale d'un nouveau bail).

B. Éléments de réponse

a) En ce qui concerne le principe même de la reconduction tacite du bail

- Pour autoriser l'expulsion d'un locataire, le juge de paix doit d'abord constater la rupture du contrat de bail.
- Or, il ne peut y avoir une reconduction tacite d'un contrat de bail qui a été rompu par un jugement.

b) En ce qui concerne la renonciation à faire exécuter le jugement

- Il existe un principe général du droit selon lequel la renonciation à un droit est de stricte interprétation et ne peut se déduire que de faits non susceptibles d'une autre interprétation.

c) En ce qui concerne l'existence d'un bail verbal

- Si l'occupant se maintient dans les lieux sans opposition du bailleur après qu'un jugement ait prononcé la rupture du bail, il pourrait être soutenu qu'un bail verbal a été conclu entre l'occupant et le bailleur.
- Cela ne sera toutefois pas le cas si le bailleur est contraint d'accepter l'occupation pour un cas de force majeure, soit le moratoire hivernal, et qu'il manifeste sa volonté de faire expulser l'occupant à l'échéance de la force majeure.

Section 3. Questions «logistiques» soulevées par la mise en place d'un moratoire hivernal

La perspective de l'instauration d'un moratoire hivernal sur les expulsions de logement ne fait pas que susciter des interrogations d'ordre juridique ; elle

soulève également son lot de questions *logistiques* (au sens large), examinées maintenant.

Sous-section 1. Goulots d'expulsions à certaines périodes de l'année

A. Position du problème

- On peut craindre une accélération des expulsions juste avant la trêve et des expulsions massives après le moratoire, créant une saturation des services sociaux.
- Il en résultera une difficulté accrue pour un ménage à faible revenu à obtenir un logement auprès d'un propriétaire privé durant les périodes qui précèdent/suivent le moratoire.

B. Élément de réponse

- Le moratoire peut (et doit!) être mis à profit pour chercher des solutions de relogement; c'est précisément l'un de ses objectifs.

Sous-section 2. Multiplication des expulsions illégales

A. Position de la question

- Contraint par les pouvoirs publics (et à défaut de mesures d'accompagnement émanant de ceux-ci), le bailleur pourrait être tenté par des solutions illégales, comme des expulsions sauvages («*manu militari*») effectuées durant la période d'interdiction d'expulsion.

B. Éléments de réponse

- Il est impératif d'intégrer dans le Code bruxellois du logement une indemnité forfaitaire élevée à charge des bailleurs qui expulseraient leurs locataires de manière illégale.
- En France, en vertu de la loi Alur, les expulsions illégales sont passibles de 3 ans de prison et de 30.000 euros d'amende, afin de marquer la réprobation sociale forte²³⁶.

²³⁶ Voy. loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 (dite «loi Alur»).

Sous-section 3. Dérives de locataires malintentionnés

A. Position de la question

- Des intervenants du secteur du logement expriment leurs craintes de dérives et abus de la part de locataires malintentionnés. Cela s'est d'ailleurs parfois produit, disent-ils, au cours du moratoire actuel, dans le contexte du Covid.
- Cette perte de revenus s'ajouterait à l'éventuel arriéré de loyers déjà existant.

B. Élément de réponse

- En cas de création d'un Fonds public d'arriérés de loyers ou d'obligation du CPAS de prendre en charge les indemnités d'occupation, la charge de ce risque ne reposerait pas (entièrement) sur le bailleur.

Section 4. Proposition de dispositif

Si un moratoire hivernal interdisant les expulsions devait être mis en place, il conviendrait de modifier l'article 1344^{quater} du Code judiciaire et d'y intégrer les éléments suivants :

1. Aucune expulsion ne pourrait être organisée entre le 1^{er} novembre et le 31 mars. Le choix de ces dates se justifie par une volonté de s'aligner sur le régime français²³⁷. Si, au nom du principe de proportionnalité, ce délai de cinq mois devait être jugé trop long, les auteurs de la présente évaluation suggèrent de s'orienter vers une trêve de quatre mois, à fixer au sein de la période critique se déroulant du 1^{er} novembre au 31 mars.
2. Le juge doit avoir la possibilité de constater, à la demande du bailleur, l'une des circonstances impérieuses suivantes, permettant de déroger à l'application du moratoire :
 - a) le bien présente des problèmes de salubrité et/ou de sécurité rendant immédiatement impossible l'occupation des lieux ;

²³⁷ Selon l'article L412-6 du Code des procédures civiles d'exécution français : « Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu de l'article L. 412-3, il est sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1^{er} novembre de chaque année jusqu'au 31 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille.

Par dérogation au premier alinéa du présent article, ce sursis ne s'applique pas lorsque la mesure d'expulsion a été prononcée en raison d'une introduction sans droit ni titre dans le domicile d'autrui par voies de fait.

Le juge peut supprimer ou réduire le bénéfice du sursis mentionné au même premier alinéa lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans tout autre lieu que le domicile à l'aide des procédés mentionnés au deuxième alinéa ».

- b) le locataire présente, par son comportement, un risque de sécurité pour d'autres membres de son ménage, le bien, le reste du bâtiment ou le voisinage;
- c) le bailleur-propriétaire a mis fin au bail afin de s'installer lui-même dans le bien et n'a pas de solution de relogement.

Le juge motivera spécialement sa décision sur ce point.

3. Si un bailleur est confronté à un locataire/occupant qui ne paie pas ses loyers/indemnités, une indemnisation du bailleur doit être envisagée:
 - a) si la relation locative est toujours à l'œuvre, via le Fonds public d'arriérés de loyers;
 - b) s'il est en possession d'un jugement d'exécution, mais n'est pas en mesure de l'exécuter à cause du moratoire hivernal:
 - l'indemnisation couvrira uniquement la durée du moratoire hivernal;
 - seule la valeur réelle du bien serait indemnisée. Cette valeur sera calculée sur la base de la grille indicative des loyers. Si la valeur dépasse le montant du loyer convenu, le surplus ne sera pas pris en charge;
 - cette indemnité serait (partiellement) prise en charge par un tiers, qui serait soit le CPAS, soit un fond institué dans le but d'indemniser les bailleurs;
 - ce tiers interviendra uniquement si le preneur est en état de besoin au sens de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale²³⁸.

Chapitre 3. Une procédure spécifique d'expulsion pour les logements soumis à une convention d'occupation précaire

Section 1. Cadre légal actuel

La convention d'occupation précaire reste un contrat «innomé», régi par les règles générales du droit civil et la jurisprudence (avec l'incertitude juridique et la mutabilité que cela comporte) plutôt que par un texte de loi²³⁹.

Certaines dispositions législatives visent néanmoins les conventions d'occupation précaire:

- article 67 du Code bruxellois du logement: «Les SISP poursuivent des missions de service public et notamment: 8° conclure, moyennant accord de la SLRB, des conventions d'occupation précaire de logements dont la

²³⁸ Notamment l'art. 60, § 1^{er}, al. 1^{er}.

²³⁹ Sur cette question, voy. notamment N. BERNARD, «Les occupations précaires: guide juridique et pratique», *Jurimpratique*, 2017/2.

rénovation est programmée et dont les occupants font alors l'objet d'un accompagnement social assuré par un intervenant extérieur à la SISP »;

- article 120, § 2, 5°, du Code bruxellois du logement: «Le Gouvernement établit les actes types suivants: (...) 5° la convention d'occupation qui unit l'occupant du logement de transit à l'agence immobilière sociale».

D'autres dispositions en matière de logement ne sont par contre pas applicables aux conventions d'occupation précaire:

- La loi sur l'humanisation des expulsions: l'article 1344^{ter} du Code judiciaire prévoit que cette dernière s'applique «à l'expulsion d'une personne physique qui a conclu un bail à loyer (...) qui (...) sert de domicile au preneur ou, à défaut de domicile, de résidence».
- La loi dite «anti-squat»²⁴⁰: les articles 1344^{octies} et suivants du Code judiciaire évoquent la «Procédure en matière d'expulsion de lieux occupés sans droit ni titre».
- Les normes de salubrité: l'article 4 de Code bruxellois du logement vise les «logements». Les biens faisant l'objet d'une occupation précaire (à titre d'habitation) doivent donc satisfaire à ces normes. Cependant, l'appareil de sanctions est réservé, lui, aux biens *donnés à bail*²⁴¹, qu'il s'agisse de l'interdiction à la «location»²⁴² ou de l'amende frappant le logement «loué»²⁴³. Or, la «convention d'occupation précaire» n'est en aucune manière un «bail» et, dès lors, n'est pas donnée *stricto sensu* en «location»; il s'agit de deux concepts différents. En pratique donc, le «paquet» traditionnel des exigences de salubrité ne s'applique pas aux occupations précaires.

Section 2. Compétence de la Région en matière d'expulsion

A. Position du problème

- *A priori*, la compétence de la Région est limitée au «bail d'habitation», et les dispositions du Code judiciaire n'ont nullement été incluses dans la loi du 6 janvier 2014 portant la Sixième réforme de l'État.
- L'exécution d'un jugement relèverait de la compétence du législateur fédéral.
- Seul le législateur fédéral serait compétent pour prendre des mesures restrictives du droit de propriété.

²⁴⁰ Loi du 18 octobre 2017 «relative à la pénétration, à l'occupation ou au séjour illégitimes dans le bien d'autrui», M.B., 6 novembre 2017. Les dispositions de la loi du 18 octobre 2017 sont – pour l'essentiel – insérées, d'une part, dans les articles 439 et 442/1 du Code pénal, d'autre part, dans le chapitre XV^{ter} du Code judiciaire relatif à la «Procédure en matière d'expulsion de lieux occupés sans droit ni titre», composé des articles 1344^{octies} à 1344^{duodecies} du Code judiciaire.

²⁴¹ Art. 5, § 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

²⁴² Art. 7, § 3, al. 7, 1^{er} tiret, et art. 8, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

²⁴³ Art. 10, § 2, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

B. Éléments de réponse

- Le terme « éviction » figurait bien, au sein de la proposition de loi initiale, dans la liste des points transférés aux Régions²⁴⁴.
- Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État mentionnent l'éviction de logement comme un des éléments à transférer aux entités compétentes²⁴⁵.
- La compétence dévolue aux Régions tient *stricto sensu* à la « location »²⁴⁶, à laquelle précisément ne saurait être assimilée la convention d'occupation précaire (qui ne porte pas ce nom-là pour rien – plutôt que « bail »). Il serait toutefois juridiquement possible pour la Région bruxelloise de s'aventurer sur ce terrain, en exploitant la théorie des pouvoirs implicites²⁴⁷. Le droit procédural inhérent à la compétence doit donc pouvoir être adapté dans certains cas pour assurer l'exercice cohérent des matières.
- À ce jour, seules les occupations sans titre ni droit ont clairement été exclues du pouvoir du législateur fédéral par la Cour constitutionnelle. Dès lors que ces situations « se produisent en dehors de toute relation contractuelle et sans le consentement, voire à l'insu, du propriétaire ou du titulaire d'un titre ou d'un droit sur le bien concerné », elles ne relèvent pas de la compétence régionale en matière de logement, ainsi que l'a confirmé la haute juridiction²⁴⁸.

Section 3. Caractéristiques des conventions d'occupation précaire

Historiquement, la convention d'occupation précaire est une construction de la jurisprudence, désireuse d'aménager une solution d'attente dans certaines situations spécifiques.

En l'absence de loi spécifique, seule l'analyse de dispositions légales isolées, de la jurisprudence et des pratiques permet de préciser dans quels cas de figure on retrouve les conventions d'occupation précaire²⁴⁹. Il s'agit pour l'es-

²⁴⁴ Art. 4 de la proposition de loi spéciale portant des réformes institutionnelles déposée le 5 mars 2008 au Sénat.

²⁴⁵ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 83.

²⁴⁶ Art. 6, § 1^{er}, IV, 2°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

²⁴⁷ Instaurée par l'article 10 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980 (rendue applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises), la théorie des pouvoirs implicites autorise l'intrusion des Régions dans les attributions de l'État fédéral, pourvu que l'empiétement soit nécessaire à l'exercice des compétences régionales. À ce principe, la Cour d'arbitrage (devenue Cour constitutionnelle) a ajouté deux autres conditions : la matière doit pouvoir se prêter à un traitement différencié et l'incidence sur cette matière réservée doit rester « marginale » (notamment C.A., 30 juin 1988, n° 66/88 et C.A., 17 décembre 1997, n° 83/97, *M.B.*, 21 mars 1998).

²⁴⁸ Dans l'arrêt n° 39/2020 du 12 mars 2020.

²⁴⁹ Seules les conventions d'occupation précaire destinées au *logement* feront l'objet de la présente analyse.

sentiel de logements mis à disposition pour une période limitée, dans l'attente d'une sortie d'indivision successorale, de la passation à venir de l'acte authentique de vente, de la réalisation de travaux²⁵⁰, etc.

Plus globalement, ces conventions d'occupation précaire ne sont conclues que pour des circonstances particulières relatives soit au lieu (bâtiment vide, le cas échéant en attente de travaux...), soit à la situation de l'occupant (dont la fragilité requiert alors qu'il emménage dans un logement dit de transit).

Les caractéristiques principales d'une convention d'occupation précaire semblent être (entre autres)²⁵¹:

- la possibilité de mettre fin à chaque instant au droit de jouissance²⁵²;
- le caractère temporaire du droit accordé²⁵³;
- la modicité de l'indemnité d'occupation par rapport à la valeur locative du bien.

C'est parce que délai de mise à disposition du bien est court ou qu'il est indéfini (dans l'attente d'un événement dont on ne sait pas quand il va arriver, mais qui, lorsqu'il adviendra, appellera alors une évacuation rapide du bien) que les prescriptions de la loi sur le bail s'avèrent inadéquates. On pense particulièrement aux dispositions relatives à la durée ou à la résiliation anticipée (motifs de résiliation, délai de préavis, etc.).

Les conventions d'occupation précaire se caractérisent dès lors intimement par leur précarité. « Il y a occupation précaire, et non bail, lorsque le propriétaire ne concède la jouissance d'un bien que pour une durée très courte, se réservant le droit de disposer à tout moment de la chose »²⁵⁴. La précarité du droit de jouissance, plus que sa durée, est un critère déterminant pour pouvoir qualifier la convention d'occupation précaire.

Toutefois, un arrêt de la Cour de cassation du 29 février 2016²⁵⁵ semble indiquer que ce qui fonde ultimement une convention d'occupation précaire, c'est son côté temporaire (la « soudure » qu'elle opère entre deux situations), davantage que sa rétractation *ad nutum* (c'est-à-dire de façon instantanée, discrétionnaire, non justifiée). Autrement dit, depuis cet arrêt, il n'est plus certain qu'une convention d'occupation précaire puisse être résiliée avant terme, sur simple décision unilatérale du propriétaire, à tout moment, sans motif particulier et sans indemnité, avec un délai de préavis réduit, comme c'était généralement admis jusqu'alors²⁵⁶. La Cour de cassation semble en

²⁵⁰ Art. 67 du Code bruxellois du logement.

²⁵¹ Civ. Termonde, 28 juin 2012, *Huur*, 2012, liv. 4, 211.

²⁵² J.P. Bruxelles, 22 décembre 2006, *R.G.D.C.*, 2008, liv. 8, 486, note A. VANDEBURIE; J.P. Westerlo, 16 décembre 2002, *R.G.* n° 02A540, www.jura.be et Civ. Bruxelles, 4 mars 2010, *R.G.* n° 08/14945/A.

²⁵³ Civ. Tournai (3^e ch. A), 14 janvier 2003, *J.L.M.B.*, 2004, liv. 25, 1101 et J.P. Westerlo, 16 décembre 2002, *R.G.* n° 02A540, www.jura.be.

²⁵⁴ Y. MERCHERS, « Le bail en général », *Rép. not.*, t. VIII, livre I, n° 635.

²⁵⁵ Cass., 29 février 2016, *T.B.O.*, 2017, p. 135, concl. J. Génicot.

²⁵⁶ N. BERNARD, « Les occupations précaires : guide juridique et pratique », *op. cit.*, pp. 80 et s.

effet indiquer que la convention d'occupation doit courir jusqu'au bout de l'échéance fixée ou jusqu'à l'accomplissement de l'événement, sauf dissolution bilatérale ou décision contraire de l'occupant (et de lui seul).

Cette jurisprudence est d'importance majeure en ce qu'elle consolide les droits des occupants et les prémunit, *ipso facto*, contre une demande d'expulsion impromptue. Reste à voir si cet arrêt s'ancrera dans la durée et sera endossé par la plupart des juridictions.

Section 4. Importance de la souplesse des conventions d'occupation précaire

Certains biens particuliers, dans certaines circonstances particulières, appellent une gestion plus souple que celle qu'autorise la loi sur le bail. Ils se prêtent donc adéquatement à une convention d'occupation précaire, qui s'en trouve par là justifiée.

- Les logements de transit gérés par les agences immobilières sociales bruxelloises s'adressent à un public marqué par une certaine vulnérabilité qu'il serait peut-être périlleux d'installer d'emblée dans une relation juridique pérenne. On préférera dès lors, dans un premier temps, proposer une succession de contrats courts, pour tester ses aptitudes de gestion du bien. À cet égard, le caractère temporaire du logement de transit est essentiel car l'issue de la convention d'occupation précaire et la possibilité d'une expulsion activent les familles et les encouragent à se réinsérer dans le marché classique du logement.
- En matière d'octroi de permis à durée déterminée, pour l'autorité chargée de la délivrance du permis par exemple, savoir que l'occupation ne sera pas éternelle (et que, après un certain nombre d'années, les lieux seront rendus à leur affectation originelle) peut être de nature à la rassurer. Souvent, en effet, c'est la crainte d'une irréversibilité de l'autorisation ou de la pérennisation de l'occupation qui dissuade les pouvoirs publics de tenter l'expérience.
- Enfin, les conventions d'occupation précaire sont bénéfiques à la réhabilitation du patrimoine bâti *inoccupé*.

Section 5. Vulnérabilité de l'occupant face à la fin de la convention d'occupation précaire

L'absence de cadre législatif entourant les conventions d'occupation précaire pourrait engendrer notamment les risques suivants :

- risque d'accident (en cas de logement insalubre);
- risque de création d'un sous-statut (moins protégé);

- tendance à l'écrasement des droits des occupants (gardiennage)²⁵⁷.

Dans la pratique toutefois, les expériences de conventions d'occupation précaire en Région de Bruxelles-Capitale sont, dans leur grande majorité, positives. L'Agence Occupations Temporaires (AOT) est déjà sur le terrain et veille à ce que les occupations se déroulent dans les meilleures conditions.

C'est toutefois à l'issue de la convention d'occupation précaire que les droits de l'occupant sont les plus limités. On épinglera les risques suivants :

- incertitudes quant à l'issue de la convention d'occupation précaire. Il est possible que la convention d'occupation précaire ne contienne aucun terme, laissant l'occupant à la merci de l'agenda du propriétaire ;
- possibilité de résiliation sans motif par le propriétaire ;
- possibilité de résiliation avant le terme convenu. Il n'y a aucune garantie de durée et de stabilité pour l'occupant ;
- possibilité de résiliation avec un préavis très court ;
- contrairement aux contrats de bail²⁵⁸, on peut prévoir explicitement dans une convention d'occupation précaire qu'un manquement de la part de l'occupant entraînera automatiquement la résolution de la convention (et, subséquentement, l'expulsion de l'occupant) ;
- quand la convention d'occupation précaire est conclue entre un propriétaire et une asbl, une controverse règne sur le fait de savoir si le propriétaire désireux de mettre fin à l'occupation doit convoquer en justice tous les occupants séparément ou si l'expulsion de l'asbl emportera mécaniquement celle des occupants. Cela crée une insécurité juridique pour l'occupant, qui n'a pas la garantie qu'il sera partie à la cause en cas de procédure devant le juge ;
- aucune règle (informer le CPAS, prévenir les occupants cinq jours à l'avance,...) n'encadre l'expulsion proprement dite des occupants.

En définitive, seuls les principes généraux de faute et d'abus de droit protègent les occupants des comportements des propriétaires au moment de la rupture de la convention d'occupation précaire.

²⁵⁷ Apparition, dans les années 1990, d'«agences anti-squat» qui proposent des logements abandonnés à des personnes précarisées, leurs droits de locataires se muant en obligations de gardiens (interdiction d'avoir des invités, droit de visite illimité du propriétaire, interdiction de quitter les lieux plus de deux jours, etc.). Cette formule, qui précarise à l'extrême des personnes en situation de faiblesse, fait fureur aux Pays-Bas.

²⁵⁸ Dans la matière du bail, une telle clause résolutoire est prohibée car, vu l'enjeu (l'expulsion du logement), le manquement du locataire doit à la fois s'apprécier du point de vue de sa gravité et être mis en balance avec un éventuel tort du bailleur. Voy. art. 1762*bis* C. civ.

Section 6. Adaptation du régime d'expulsion pour les logements pris en occupation précaire ?

Au vu des différents développements ci-dessus, il apparaît que les droits des occupants sont fortement limités dans une convention d'occupation précaire et que la plus grande précarité se matérialise au moment de la rupture de la convention d'occupation précaire. À la fragilité de leur maintien dans les lieux occupés ne devrait pourtant pas s'ajouter une absence totale de protection au moment du départ contraint, d'autant plus que le public sous convention d'occupation précaire est pour l'essentiel un public lui-même précaire. Le dilemme consiste ici à éviter de faire perdre à la convention d'occupation précaire cette précieuse souplesse dont elle jouit actuellement et qui la caractérise, tout en préservant un minimum de droit pour les occupants.

Il semblerait que les garanties offertes aux occupants en cas d'expulsion pourraient être renforcées, sans que cela ne porte atteinte à l'essence des conventions d'occupation précaire. Cette intervention législative est d'autant plus essentielle que :

- les associations actives sur le terrain constatent une diffusion exponentielle du recours aux conventions d'occupation précaire en dix ans ;
- on constate, dans certains de nos pays voisins, une certaine dérive des conventions d'occupation précaire²⁵⁹ ;
- il serait pertinent d'uniformiser les procédures d'expulsion de logement.

À cet égard, on se demande pourquoi l'article 1344^{ter} du Code judiciaire n'est pas applicable aux conventions d'occupation précaire. Pour rappel, cet article prévoit que lorsqu'une procédure d'expulsion est introduite en justice (soit par citation, soit par requête), le CPAS est averti de manière préventive (sauf si le locataire s'est opposé à la communication au CPAS). Le CPAS offre alors d'apporter son aide de la manière la plus appropriée. On ne perçoit pas ce qui pourrait justifier que cet article ne soit pas applicable aux conventions d'occupation précaire. Il conviendrait de préciser désormais que cet article s'applique à l'expulsion d'une personne physique qui a conclu un bail à loyer ou une convention d'occupation précaire qui sert de domicile au preneur ou, à défaut de domicile, de résidence.

Pour sa part, l'article 1344^{quater} du Code judiciaire prévoit que lorsqu'un jugement d'expulsion est prononcé, le locataire a exactement un mois pour quitter le logement. Ce délai d'un mois prend effet à partir de la signification du jugement par l'huissier (article 1344^{quater} Code judiciaire). Le juge de paix a le pouvoir de diminuer ou d'élargir ce délai (exceptions sur le principe général) si :

- le bailleur prouve que le preneur a déjà abandonné le bien ;

²⁵⁹ Ces dérives sont décrites en note de bas de page précédente.

- le preneur et le bailleur ont convenu d'un autre délai, cet accord devant être constaté dans le jugement;
- le juge prolonge ou réduit ce délai à la demande du preneur ou du bailleur. Le juge dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier la situation. Il tiendra compte de l'âge du preneur, de sa situation financière et familiale, des risques pour la santé en cas d'expulsion et des situations présentant une extrême gravité comme une maladie incurable.

L'application de cet article 1344^{quater} aux conventions d'occupation précaire ne semble pas contraire à l'essence d'une convention d'occupation précaire dans la mesure où le propriétaire conserve, en amont, tous les droits qui confèrent une si grande flexibilité à cette convention (résiliation sans motif, à n'importe quel moment, avec un préavis réduit). Cependant, afin de préserver l'essence d'une convention d'occupation précaire, il pourrait être précisé que la prolongation à la demande du preneur doit, en tout état de cause, être limitée à trois mois.

Si cependant l'article 1344^{quater} devait être modifié en vue d'instaurer un moratoire hivernal, il conviendrait d'envisager dans quelle mesure ce moratoire pourrait être applicable aux conventions d'occupation précaire. La durée du moratoire telle qu'envisagée actuellement (soit, du 1^{er} novembre au 31 mars), nous semble incompatible avec la souplesse requise pour une convention d'occupation précaire. Toutefois, il pourrait être prévu que ce moratoire s'applique aux conventions d'occupation précaire mais que le juge a la possibilité d'en écarter l'application, par une décision spécialement motivée, si le bailleur peut justifier d'une nécessité impérieuse de récupérer immédiatement son bien.

Enfin, et de la même manière, les articles 1344^{quinquies}²⁶⁰, 1344^{sexies}²⁶¹ et 1344^{septies}²⁶² devraient selon nous être applicables aux conventions d'occupation précaire.

²⁶⁰ « Lors de la signification d'un jugement ordonnant une expulsion, visée à l'article 1344^{ter}, § 1^{er}, l'huissier de justice notifie à la personne que les biens qui se trouveront encore dans l'habitation après le délai légal ou le délai fixé par le juge seront mis sur la voie publique à ses frais et, s'ils encombrant la voie publique et que le propriétaire des biens ou ses ayants droit les y laisse, qu'ils seront, également à ses frais, enlevés et conservés durant six mois par l'administration communale, sauf s'il s'agit de biens susceptibles d'une détérioration rapide ou préjudiciables à l'hygiène, à la santé ou à la sécurité publiques. L'huissier de justice mentionne dans l'exploit de signification qu'il a fait cette communication ».

²⁶¹ « Lors de la signification d'un jugement ordonnant une expulsion autre que visée dans l'article 1344^{quinquies}, l'huissier de justice envoie, sauf opposition conformément au § 2, dans un délai de quatre jours à partir de la signification du jugement, par simple lettre, une copie du jugement au Centre public d'aide sociale du lieu où le bien se situe. § 2. La personne dont l'expulsion est ordonnée peut, dans un délai de deux jours à partir de la signification du jugement, manifester son opposition à la communication du jugement au Centre public d'aide sociale auprès de l'huissier de justice. L'exploit contient le texte de l'alinéa précédent. § 3. Le Centre public d'aide sociale offre, de la manière la plus appropriée, d'apporter son aide dans le cadre de sa mission légale ».

²⁶² « Le présent article s'applique à toute demande principale introduite par requête, par citation ou par comparution volontaire en matière de location de logement. Sans préjudice des dispositions des

Chapitre 4. Un monitoring des expulsions de logement

Si l'on entend réguler efficacement la procédure juridique d'expulsion des logements, il faut d'abord pouvoir saisir empiriquement le phénomène, dans sa globalité, sa diversité et sa complexité. Or, les données quantitatives et statistiques relatives à ce type d'expulsions font largement défaut aujourd'hui, ce qui contraint le législateur de naviguer à vue. À des fins de cohérence, il nous importait dès lors, en clôture de ce texte prospectif sur les expulsions de logement, de plaider avec vigueur pour la mise sur pied d'un « monitoring » régional qui recenserait pareilles évictions. C'est en organisant l'observation continue du phénomène des expulsions de logement (et de leurs causes) qu'on mesurera l'ampleur des difficultés et qu'on parviendra à améliorer, constamment, la réglementation. Surtout, le travail de détection effectué en amont par le monitoring permettra de *prévenir* les expulsions, objectif ultime en cette matière. Traçons dès lors les lignes de force d'un tel outil²⁶³.

Section 1. La nécessité (et l'obligation) de répertorier les phénomènes d'exclusion sociale

Sous-section 1. Les justifications

Les acteurs institutionnels et associatifs actifs dans le domaine du logement déplorent à l'unisson l'absence de statistiques officielles sur les expulsions de logement; ils sont unanimes sur la nécessité de disposer d'un instrument de monitoring des expulsions, afin de rompre avec l'invisibilité de cette problématique très lourde de conséquences pour les personnes concernées. Cette revendication n'est pas nouvelle. L'Observatoire de la Santé et du Social ayant accompli en 2018, avec certains auteurs de la présente évaluation, une étude sur les expulsions en Région bruxelloise, qualifiait déjà d'impérative la mise en place d'un monitoring²⁶⁴. Le passage à l'acte est aujourd'hui nécessaire; ce sera l'aboutissement et la concrétisation législative d'un travail amorcé largement en amont.

Du reste, la centralisation des données sur la perte d'un droit qui entraîne des conséquences aussi brutales en termes d'exclusion sociale est

articles 731, alinéa 1^{er}, 732 et 733, le juge tente de concilier les parties. En cas de non-conciliation ou de défaut, la procédure a lieu au fond. Le jugement indique que les parties n'ont pu être conciliées».

²⁶³ Qu'il soit permis, pour clore cette courte introduction relative au monitoring des expulsions de logement, d'adresser nos chaleureux remerciements à l'IGEAT (ULB), pour la disponibilité de ses membres et la richesse de ses analyses.

²⁶⁴ G. AMERIJCKX, M. ENGLERT, L. NOËL, V. VAN DER PLANCKE, N. BERNARD, *Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, op. cit. Dans le même sens, voy.: P. KENNA, L. BENJAMINSEN, V. BUSCH-GEERTSEMA, S. NASSARE-AZNAR, *Pilot project – Promoting protection of the right to housing – Homelessness prevention in the context of evictions*, Brussels, European Commission, 2016.

juridiquement obligatoire. En effet, il ressort de l'article 30 de la Charte sociale européenne (révisée)²⁶⁵, et de son interprétation par le Comité européen des droits sociaux²⁶⁶, qu'il impose aux États parties plusieurs obligations, parmi lesquelles une capacité :

- d'identifier des individus et des groupes les plus vulnérables dans l'accès ou le maintien aux droits sociaux fondamentaux, dont le droit au logement ;
- d'établir des priorités entre situations d'exclusion selon leur urgence et leur importance ;
- de prévenir l'exclusion et de réduire les entraves aux droits sociaux (dont le droit au logement)²⁶⁷ ;
- de se doter de mécanismes de contrôle auxquels la société civile et les individus touchés par l'exclusion puissent participer ;
- d'engendrer une politique cohérente, coordonnée et intégrée à partir de ce monitoring²⁶⁸.

Toute politique de la Région bruxelloise en matière de lutte contre les expulsions (productrices d'exclusion sociale) doit dès lors être fondée sur une compréhension de l'ampleur du problème dans la réalité sociale, à la fois dans le présent et de manière rétrospective. Cette évaluation requiert des mesures qualitatives et quantitatives de la pauvreté et de l'exclusion qui soient fondées sur des critères et des méthodes objectifs et pertinents²⁶⁹. Le Comité européen des droits sociaux ajoute que, par l'évaluation constante des indicateurs en matière de pauvreté et d'exclusion, les gouvernements se dotent d'outils indispensables pour cibler leurs efforts au bénéfice des personnes les plus vulnérables²⁷⁰ et pour les concentrer dans les mesures les plus efficaces.

²⁶⁵ Voy. « Article 30 – Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale
En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent :

a) à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille ;

b) à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire ».

²⁶⁶ À travers ses conclusions sur les rapports périodiques soumis cycliquement par les États et dans ses décisions rendues à la suite de réclamations collectives.

²⁶⁷ Ceux-ci incluent, mais ne se limitent pas, aux droits « en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale et lever les obstacles qui l'entravent ». Voy. *Conclusions 2003*, France, p. 227.

²⁶⁸ Voy. *Conclusions 2003*, France, p. 227. Cet enseignement est également repris, textuellement, dans les décisions sur réclamations collectives : *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, § 93 ; *FIDH c. Belgique*, réclamation n° 62/2010, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012, § 201.

²⁶⁹ Voy. *Conclusions 2003*, France, pp. 227-228.

²⁷⁰ Aux termes des *Conclusions 2003*, France, p. 227 : « à cibler très précisément les groupes et régions les plus vulnérables ».

In casu, un monitoring sur les expulsions est essentiel afin de :

- quantifier les expulsions, pour mesurer la prévalence et la localisation géographique de ces dernières, de façon synchronique et diachronique²⁷¹ ;
- identifier le public concerné, quant à la composition familiale, le statut socio-économique, l'âge,... pour mieux cerner les facteurs de risque individuels d'expulsion ;
- catégoriser les causes des expulsions et les quantifier après ventilation : arriérés de loyer, fin de contrat de bail non renouvelé, emménagement de la famille, comportements inadaptés du locataire, ... ;
- cerner le type de propriétaire à la manœuvre – privé (individu/société) ou « public » (logement appartenant à une commune, à une société de logement social, à une agence immobilière sociale, ...) – pour vérifier si la nature de ce dernier influe sur ses pratiques d'expulsion, après établissement des taux d'expulsion respectifs ;
- épingler quelques caractéristiques procédurales : investissement des personnes concernées dans le processus (présence à l'audience,... ?), coût de la procédure, ...

Sous-section 2. La situation actuelle

Voilà pour les justifications (multiples) d'un système de recensement des phénomènes d'expulsion ; qu'en est-il toutefois de la réalité sur le terrain ? Le tableau est incontestablement décevant. Quel que soit le type d'expulsion ou l'étape de la procédure (requête/jugement/saisine de l'huissier), les statistiques officielles n'existent pas vu l'absence de bases de données centralisées, systématiques, exhaustives et validées sur ce phénomène. Les données collectées sont souvent sporadiques et incomplètes ; la multiplicité des acteurs impliqués à chaque niveau de procédure rend extrêmement difficile la production de données fiables et comparables.

- Ainsi, la digitalisation des justices de paix ne permet actuellement pas de procéder au monitoring souhaité, tant des demandes d'expulsion introduites par les propriétaires que des jugements prononcés.
- Pas davantage les CPAS ne procèdent-ils à un recueil systématique organisé du nombre de demandes d'expulsion et de jugements prononcés sur leur territoire : ils ne constituent dès lors pas un canal d'informations qui s'impose d'emblée.
- À ce jour, les huissiers de justice ne disposent pas non plus de statistiques officielles quant aux expulsions physiques effectives qu'ils ont exécutées,

²⁷¹ Les principes de synchronie et de diachronie sont deux approches d'un même sujet d'étude. La première s'intéresse à sa mise en place à un moment donné du temps, tandis que la seconde s'intéresse à ses évolutions dans le temps.

les chambres d'arrondissement comme la Chambre nationale des huissiers n'ayant aucune obligation en termes de collecte de telles données²⁷².

Section 2. Recension des chiffres pertinents disponibles les plus récents

Malgré l'absence de statistiques officielles et centralisées, il nous a semblé essentiel de rechercher et trouver les meilleures données actuelles en matière d'expulsions de logement, afin de donner de l'épaisseur empirique et de la pertinence à nos propositions de réforme des procédures d'expulsion. Et, dans un but de complétude et de compréhension globale du phénomène, on a veillé à brasser des chiffres qui ont trait non seulement aux expulsions proprement dites mais aussi au contexte général socio-économique en Région bruxelloise et au profil des bailleurs.

Sous-section 1. Chiffres de contexte général

- Région bruxelloise majoritairement constituée de locataires : en 2011, 61 % des logements sont occupés par des locataires²⁷³.
- Locataires inégalement répartis sur le territoire de la Région bruxelloise : ils sont beaucoup plus présents dans le centre et en première couronne, et notamment dans les quartiers les plus pauvres, ce qui confirme le lien existant entre la pauvreté et le fait d'être locataire²⁷⁴.
- Les ménages bruxellois consacrent en moyenne une proportion plus importante de leur budget pour se loger (34 %) par rapport aux ménages en Flandre (29,5 %) et à ceux en Wallonie (31 %) ²⁷⁵.

²⁷² Selon les contacts entretenus avec Alexandra Canivet les 13 et 20 avril 2021 de la Chambre nationale des huissiers, si cette dernière ne disposait d'aucune statistique fiable au niveau national concernant le nombre annuel d'expulsions effectivement pratiquées par l'ensemble de ses membres, la situation engendrée depuis plus d'un an en raison de la crise de Covid-19 a amené le Comité de direction de la Chambre nationale des huissiers, fin 2020, à prendre la décision d'organiser la collecte de cette donnée au sein de tous les arrondissements judiciaires du pays, pour les années 2020 et 2021. La collecte de données, exécutée par le Centre d'expertise de la Chambre nationale des huissiers – service IT (SAM-TES, <https://www.huissiersdejustice.be/sam-tes/propos-de-sam-tes/sam-tes-ses-activites>), devrait être finalisée d'ici le mois de mai 2021. À cette heure, les chercheurs ignorent toutefois si pareille collecte va être pérennisée au-delà de 2021.

²⁷³ Voy. Census 2011, https://www.census2011.be/data/fresult/fresults_fr.html.

²⁷⁴ Voy. *Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, op. cit.

²⁷⁵ Voy. notamment, *Baromètre social. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté, 2019*, Observatoire de la Santé et du Social, https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/barometre-welzijnsbarometer/barometre_social_2019.pdf.

- Le pourcentage de la population vivant sous le seuil de risque de pauvreté est significativement plus élevé en Région bruxelloise (entre 30 % et 37 %) qu'en Flandre (entre 8 % et 12 %) et en Wallonie (entre 18 % et 25 %)²⁷⁶.
- La population de la Région de Bruxelles-Capitale se compose concrètement, selon les chiffres recensés en 2019, de 12 % de familles monoparentales, 43 % de personnes isolées, 5,5 % de personnes bénéficiaires du revenu d'intégration (ou d'une aide financière équivalente), 11,6 % de la GRAPA, 4,5 % des indemnités d'invalidité, 28 % de bénéficiaires de l'intervention majorée pour les soins de santé²⁷⁷.

Sous-section 2. Profil des propriétaires de logements mis en location en Région de Bruxelles-Capitale

- Les données officielles les plus récentes concernant le nombre de logements mis en location à Bruxelles datent du Censur 2011, recension qui ne contient malheureusement pas d'information sur le type de bailleur. Il est toutefois possible de faire une estimation en croisant les données Censur avec d'autres données :
 - Nombre de logements loués en 2011 : 299.609 (Censur 2011).
 - Nombre de logements sociaux total en 2011 : 38.840 (SLRB).
 ⇒ Estimation de la part des logements sociaux dans le parc de logements mis en location en 2011 : 12,96 % (pourcentage toutefois légèrement surestimé car le nombre de logements sociaux mentionné en 2011 par la SLRB inclut les logements vides).
 En 2018-2019, le nombre de logements mis en location avoisinerait les 350.000 unités. En 2021, le nombre de logements non occupés par un ou plusieurs de ses propriétaires (l'ensemble des logements loués, occupés à titre gratuit, les résidences secondaires et les logements inoccupés) serait de 396.481 unités.
- Au 31 décembre 2016²⁷⁸, la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB) comptait 39.586 logements sociaux dont 36.117 loués et 3.469 vides (en rénovation ou en vacances locatives). En 2019, il y avait 35.845 logements sociaux effectivement loués²⁷⁹, à savoir environ 11 %

²⁷⁶ Voy. données 2019 de l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC), publiées le 15 octobre 2020 par Statbel : <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/indicateurs-de-pauvrete-belges-en-2019-par-region-et-par-province>. Voy. également *Baromètre social. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté, 2019*, op. cit., p. 17 ; et les différents baromètres de la pauvreté : <https://www.luttepauvrete.be/des-faits-et-des-chiffres/>.

²⁷⁷ Voy. Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, *Baromètre social. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2019, 2020*, Bruxelles : Commission communautaire commune (dernier baromètre effectué).

²⁷⁸ C'est l'année la plus récente pour laquelle la SLRB fournit à la fois les chiffres du nombre total de logements sociaux et de ceux effectivement loués.

²⁷⁹ <https://slrb-bghm.brussels/fr/particulier/publications/nos-publications/statistiques-des-sisp-2019>.

de parc locatif global, si on évalue à 350.000 unités environ le nombre de logements mis en location en 2018-2019²⁸⁰.

- Outre les logements sociaux gérés par les Sociétés Immobilières de Service Public (SISP), il existe un certain nombre (nettement plus limité) d'autres logements publics à caractère social (logements communaux, du CPAS, du Fonds du logement) :
 - Au 1^{er} janvier 2018, 7.335 logements communaux, 2.285 logements des CPAS et 1.229 logements du Fonds du logement sont recensés²⁸¹, à savoir 10.849 logements, soit environ 3 % de parc locatif global (à nouveau, si on évalue à 350.000 unités environ le nombre de logements mis en location en 2018-2019).
 - Ainsi, plus de 9.620 logements appartiennent aux communes et CPAS. Notons toutefois qu'une partie de ces logements sont loués à des prix proches du marché privé (et sont donc réservés à la classe moyenne). L'autre partie, dite socialisée, sont des logements pour lesquels des subsides régionaux ont été utilisés pour leur construction ou rénovation et qui, en contrepartie, sont plus abordables et destinés aux ménages à plus faibles revenus.
- Le nombre de logements loués via une agence immobilière sociale (AIS) augmente d'année en année. En 2021, les 23 AIS agréées en Région bruxelloise gèrent plus de 7.000 logements, selon la Fédération des agences immobilières sociales (FEDAIS)²⁸², à savoir environ 2 % de parc locatif global.
- Les propriétaires privés, qui représenteraient donc environ 84 % du parc locatif global peuvent être de grandes sociétés ou simplement posséder un logement supplémentaire à celui dans lequel ils résident. En Région bruxelloise, la plupart des propriétaires privés (71,1 %) sont des particuliers, alors que 12,3 % sont des sociétés privées²⁸³.

Selon une étude achevée en 2007, en considérant uniquement le parc locatif privé, 50 % des bailleurs ne disposeraient que d'un logement en location en Région de Bruxelles-Capitale, et ces logements représenteraient 20 à 25 % du parc locatif privé dans la Région. En outre, 4 % des bailleurs disposeraient de plus de dix logements, et posséderaient également plus de 20 % du parc locatif privé²⁸⁴. Le profil des bailleurs, loin d'être homogène, serait donc très diversifié²⁸⁵. J. Charles, auteure de l'étude de 2007, précise

²⁸⁰ Voy. également le Monitoring des Logements Publics à Bruxelles (Référént bruxellois du Logement – perspective.brussels), 2020, https://perspective.brussels/sites/default/files/documents/bbp_monilog_04_frn_l_v04.pdf.

²⁸¹ Voy. *Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, *op. cit.*, pp. 24-25.

²⁸² <https://www.fedais.be/qu-est-ce-qu-une-ais>.

²⁸³ Cf. *infra*.

²⁸⁴ J. CHARLES, *Structure de la propriété sur le marché locatif privé bruxellois. Rapport inédit*, Prospective Research for Brussels, Bruxelles, 2007.

²⁸⁵ Voy. *Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, *op. cit.*, pp. 20-21.

à juste titre que « la taille du portefeuille immobilier, c’est-à-dire le nombre de logements détenus par les bailleurs, est l’une des caractéristiques les plus importantes à identifier. On imagine bien qu’un bailleur disposant d’un seul et unique logement locatif ne gèrera pas celui-ci comme le propriétaire-bailleur possédant plus de vingt logements et agissant plus en professionnel de l’immobilier... »²⁸⁶.

J. Charles recense les données suivantes (datant toutefois de 2002)²⁸⁷ qui montrent que le « petit propriétaire », à l’équilibre économique fragile, est loin de représenter le profil majoritaire :

Tableau 1

Structure de la propriété sur le marché locatif privé en fonction du statut juridique du propriétaire-bailleur

	Nombre de logements	Part (en %)
Personnes physiques	246 452	82,3
Sociétés	41 645	13,9
Associations	5 531	1,8
Publics sans obligation de critère social	5 840	2,0
Total	299 468	100,0

Source : Cadastre 2002 + calculs personnels

Tableau 2

Répartition du parc locatif privé des personnes physiques en fonction du nombre de logements locatifs détenus par individu

Nombre de logements détenus par individu	Nombre de logements du marché concerné	Part (en %)
1 logement ou moins	63 031	25,4
Plus de 1 et jusque 3 logements	82 463	33,5
Plus de 3 et jusque 5 logements	35 438	14,4
Plus de 5 et jusque 10 logements	35 879	14,6
Plus de 10 et jusque 20 logements	19 141	7,8
Plus de 20 logements	10 500	4,3
Total	246 452	100,0

Source : Cadastre 2002 + Calculs personnels

Encore faut-il ajouter que 23 % des logements du marché locatif privé sont détenus par un propriétaire qui réside lui-même dans l’immeuble où il met le logement en location²⁸⁸. Toute mesure visant à limiter les rentrées

²⁸⁶ J. CHARLES, « Les bailleurs détiennent les clefs du logement », *Bruxelles en Mouvement*, n° 150, 2005, p. 3, https://ieb.be/IMG/pdf/bem150_22092005-2.pdf.

²⁸⁷ *Ibid.*

²⁸⁸ *Ibid.*

financières de ces propriétaires d'un style particulier pourrait risquer de les empêcher de rembourser leur emprunt, de les endetter, et à terme, les conduire à retourner au sein du marché locatif, contribuant à engorger celui-ci²⁸⁹.

*
* *

Tous les pourcentages précités sont toutefois évoqués à titre purement indicatif; ils doivent être appréhendés avec la plus extrême prudence, vu l'absence de statistiques officielles récentes, tant sur le nombre de logements loués en Région de Bruxelles-Capitale que sur le statut/la qualité de leurs propriétaires respectifs.

Sous-section 3. Chiffres relatifs aux expulsions

A. Situation de la Région de Bruxelles-Capitale en comparaison avec d'autres entités territoriales

Selon l'enquête EU-Silc de 2012²⁹⁰, la Belgique a un taux d'expulsion plus élevé que la moyenne européenne. Le tableau comparatif suivant l'illustre²⁹¹.

²⁸⁹ *Ibid.*

²⁹⁰ L'enquête EU-Silc 2012 est celle qui fournit les données les plus complètes sur les expulsions domiciliaires au sein de l'Union européenne, même si elle comporte certaines lacunes quant à la comparabilité des données. Les chercheurs ont demandé à un échantillon d'environ 270.000 personnes interrogées, âgées de 16 ans et plus, vivant respectivement au sein d'environ 130.000 ménages répartis parmi tous les États membres de l'UE: «avez-vous personnellement changé de logement au cours des cinq dernières années?». S'ils répondaient par l'affirmative, la question subséquente était: «Quelle était la raison pour laquelle vous avez changé le dernier logement que vous habitez?». L'une des dix options était «expulsion / saisie». Cette enquête permet une tentative de comparaison entre les États membres de l'UE.

²⁹¹ Ce tableau est produit par l'IGEAT en 2020 dans le cadre de leur recherche Bru-Home. Les chiffres absolus portent sur le nombre de personnes qui ont été expulsées au cours des cinq années précédant l'année 2012 au sein des États de l'Union européenne. Bru-Home est un projet de recherche portant sur l'«État de la situation et conséquences de l'expulsion de logement à Bruxelles», financé par Innoviris.brussels (financement Anticipate) et développé par Cosmopolis (VUB) et IGEAT (ULB), visant à mieux comprendre la problématique de l'expulsion de logement à Bruxelles: «Cette étude vise à combler cette lacune en cartographiant le territoire inexploré des expulsions et en analysant leurs impacts sur la vie urbaine bruxelloise. Il s'agit de rendre visible l'extrême précarité du logement et de tenter de faire la lumière sur cette problématique actuellement «non détectée», en utilisant une méthode de recherche combinant la collecte et l'analyse de données quantitatives, l'analyse des politiques, des entretiens qualitatifs et de l'ethnographie». Voy.: <https://bru-home.ulb.be/wordpress/fr/projet-de-recherche/>. La recherche a débuté en 2018 et se déroule sur 4 ans. Les chercheuses du projet sont Eva Swyngedouw (VUB) et Pernelle Godart (ULB), et les superviseurs Bas van Heur (VUB) et Mathieu Van Crielingen (ULB). Voy. ULB-IGEAT, «The prevalence and consequences of evictions for the housing precariat in Brussels. A state of the arts», https://bru-home.ulb.be/reports/state_of_the_arts.pdf, 2020, p. 4. Le centre de recherche a notamment élaboré une cartographie, en ligne, des expulsions en 2018: <https://bru-home.ulb.be/wordpress/fr/cartographie-des-expulsions/>. En termes de méthodologie quantitative, l'IGEAT s'est notamment inspiré de «Evictionlab.org» de l'Université

Table 1: Comparison of absolute and relative evication rates between EU member states based on 2012 EU-SILC

EU Member State	Inhabitants	Eviction (% of total population)	Total number of evicted persons
Lithuania (LT)	3 003 600	0.00	----
Romania (RO)	20 096 000	0.00	----
Bulgaria (BG)	7 327 200	0.01	733
Croatia (HR)	4 276 000	0.02	855
Hungary (HU)	9 931 900	0.02	1 986
Slovakia (SK)	5 404 300	0.02	1 081
Czech Republic (CZ)	10 505 400	0.03	3 152
Denmark (DK)	5 580 500	0.03	1 674
Slovenia (SI)	2 055 500	0.04	822
Austria (AT)	8 408 100	0.06	5 045
Netherlands (NL)	16 730 300	0.07	11 711
Malta (MT)	417 500	0.07	292
Sweden (SE)	9 482 900	0.08	7 586
Greece (EL)	11 123 000	0.09	10 011
Ireland (IE)	4 582 700	0.09	4 124
Portugal (PT)	10 542 400	0.10	10 542
Germany (DE)	80 327 900	0.10	80 328
Italy (IT)	59 394 200	0.11	65 334
Spain (ES)	46 818 200	0.12	56 182
Finland (FI)	5 401 300	0.12	6 482
Latvia (LV)	2 044 800	0.12	2 454
Estonia (EE)	1 325 200	0.12	1 590
Poland (PL)	38 538 400	0.13	50 100
European Union (28)	504 582 500	0.14	706 415
Cyprus (CY)	862 000	0.18	1 552
France (FR)	65 287 900	0.24	156 691
Belgium (BE)	11 094 900	0.27	29 956
United Kingdom (UK)	63 495 300	0.28	177 787
Luxembourg (LU)	524 900	0.41	2 152

Source: Eurostat, EU-SILC module 2012 on housing conditions, , edited by the author

Sur la base de quelques statistiques disponibles, l’IGEAT estime par ailleurs que le taux de population bruxelloise menacée d’expulsion est incontestablement plus élevé qu’en Flandre et en Wallonie²⁹².

de Princeton qui a construit le premier ensemble de données sur les expulsions aux États-Unis: <https://evictionlab.org/covid-housing-scorecard-methods/>.

²⁹² ULB-IGEAT, « The prevalence and consequences of evictions for the housing precariat in Brussels. À state of the arts », https://bru-home.ulb.be/reports/state_of_the_arts.pdf, 2020, p. 7. Afin de ne pas induire en erreur la Région de Bruxelles-Capitale sur la base de chiffres lacunaires, les auteurs ne reproduisent toutefois pas les taux indiqués dans le rapport précité.

B. Chiffres globaux des expulsions sur les marchés locatifs privés et publics en Région de Bruxelles-Capitale

a) Les chiffres de l'Observatoire de la Santé et du Social

a.1) En général

L'Observatoire de la Santé et du Social, au sein de la Région bruxelloise, a estimé – via une enquête auprès des CPAS ainsi que des données disponibles auprès des zones de police et des huissiers en 2017 – qu'approximativement :

- 5.000 expulsions judiciaires sont demandées par an en Région bruxelloise via requête ou citation devant le juge de paix, ce qui correspond à 1,5 % des ménages locataires de la Région ;
- 1.200 expulsions sont organisées par huissier (une date est planifiée) ;
- et environ 600 expulsions (584 en 2017) sont effectivement exécutées par intervention d'huissiers, à savoir 0,2 % de la population locataire²⁹³.

Tout en ajoutant que ces chiffres sont très certainement sous-estimés, dès lors qu'ils ne reposent que sur des données parcellaires²⁹⁴, et qu'ils n'englobent pas les expulsions illégales/sauvages, potentiellement très nombreuses mais au sujet desquelles nous ne disposons actuellement d'aucun chiffre²⁹⁵, dès lors qu'elles passent, par définition, sous le radar du juge.

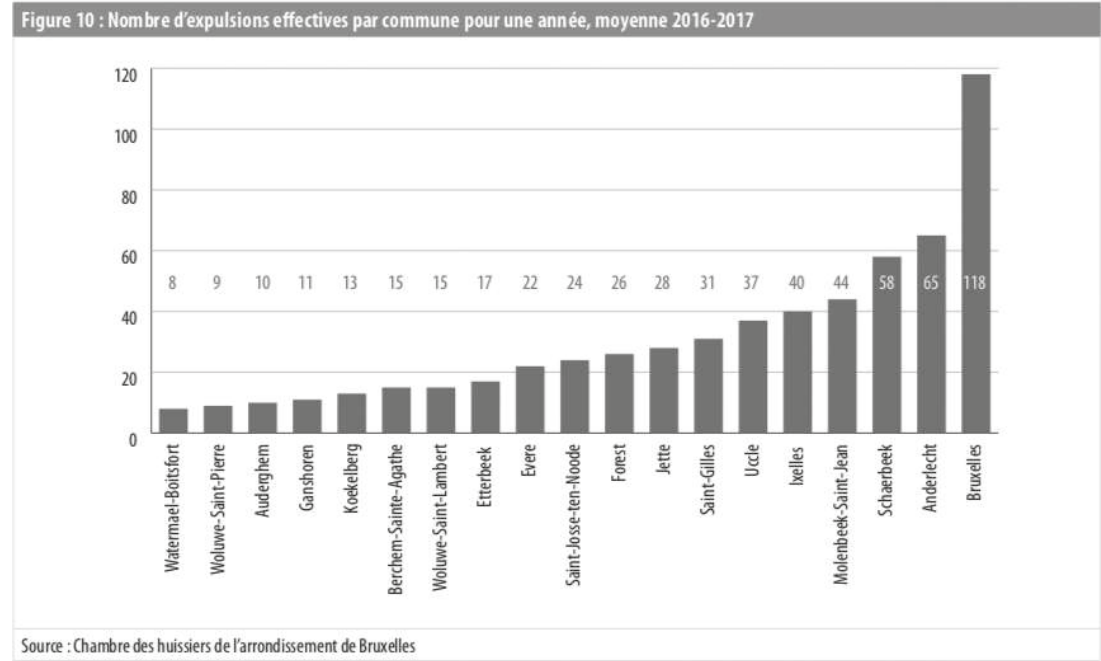
²⁹³ Voy. *Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, op. cit., pp. 50 (y compris pour la figure 9) et 51.

²⁹⁴ 16 CPAS sur 19 ont collaboré, mais ceux-ci n'encodent pas les données de la même manière (juste les requêtes et citations, d'autres juste les jugements d'expulsions, d'autres encore compte deux fois une même affaire quand, pour cette dernière, ils ont obtenu acte introductif d'instance et jugement), voire ne les encodent pas systématiquement. De plus, certains CPAS soupçonnent que des cas se perdent en cours de route. Voy. *Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, op. cit., p. 59. L'Observatoire ajoute, concernant les demandes d'expulsion, que lorsque les données des justices de paix centralisées auprès du SPF Justice seront disponibles, il sera utile de les confronter à celles récoltées auprès des CPAS présentées ici afin d'en évaluer la validité.

²⁹⁵ L'Observatoire de la Santé et du Social mentionne que l'IWEPS (Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique) relevait déjà en 2015 la fréquence de ces pratiques d'expulsions illégales en Wallonie. Pour Bruxelles, il ressort de divers rapports et de l'enquête de terrain réalisée par l'Observatoire qu'il en est de même. Or tenant compte du fait que seul le dépôt de plainte permet de visibiliser l'existence d'une expulsion illégale, il apparaît que le phénomène s'avère encore très largement sous-estimé, vu le faible taux de plaintes. Dans le volet qualitatif de son étude, l'Observatoire de la Santé et du Social rapporte néanmoins plusieurs récits d'expulsion illégale. Voy. *Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, op. cit., p. 36 et p. 111. L'IWEPS, tout en épinglant le caractère fréquent des expulsions illégales, ajoute que « ces pratiques étant illégales, elles sont difficilement saisissables quantitativement. Pour cette raison, avec l'accord du comité d'accompagnement, nous les avons exclues du champ de l'étude quantitative. Les expulsions illégales seront néanmoins évoquées dans le volet qualitatif selon les témoignages des acteurs ». Voy. Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique-IWPES (2015), *Les expulsions domiciliaires en Wallonie: Premier état des lieux*, janvier 2015, p. 12.

a.2) La répartition géographique des expulsions

L’Observatoire du Social et de la Santé a pu également procéder à une répartition géographique des expulsions au sein de la Région de Bruxelles-Capitale. À la lecture des *chiffres absolus des expulsions effectives exécutées par huissier* en Région de Bruxelles-Capitale, on constate qu’environ *la moitié d’entre elles se répartissent à travers quatre communes*, Bruxelles ville (118 cas), Anderlecht (65 cas), Schaerbeek (58 cas) et Molenbeek (44 cas) sur la période 2016-2017, ce qui correspond simplement aux communes les plus peuplées de la Région de Bruxelles-Capitale²⁹⁶:



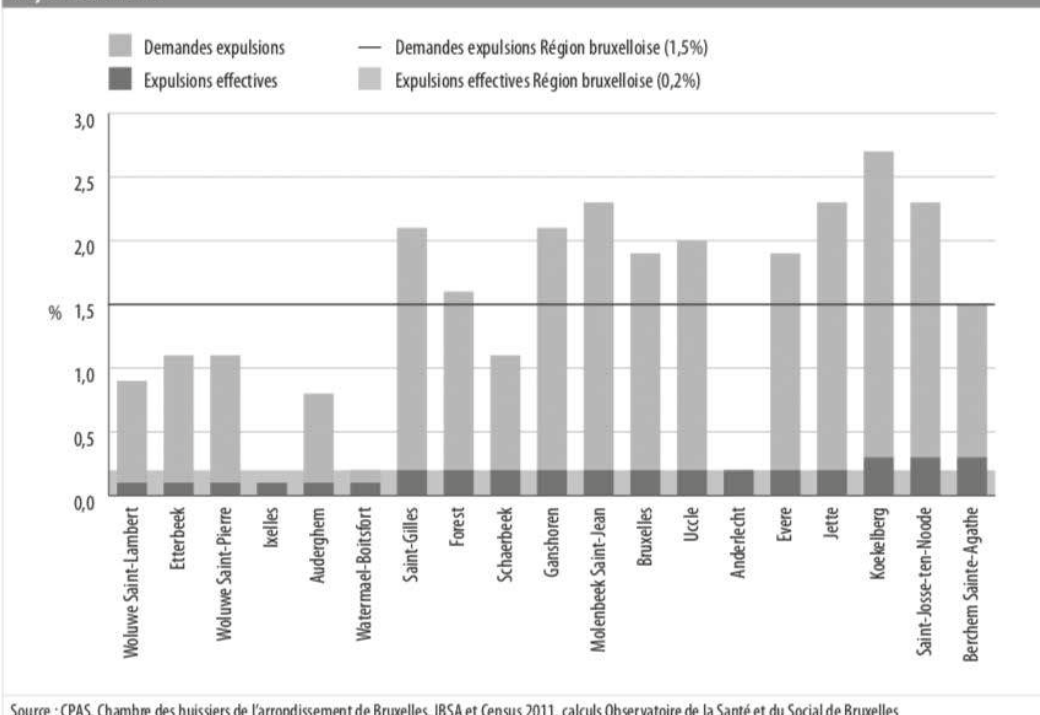
Mais si l’on compare le *nombre relatif d’expulsions par rapport au nombre de locataires dans chaque commune respective*, on observe utilement que les communes de Berchem-Sainte-Agathe, Saint-Josse-Ten-Noode, Koekelberg, Jette, Evere et Anderlecht ont le plus grand nombre relatif d’expulsions effectives²⁹⁷:

²⁹⁶ Voy. *Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, op. cit., pp. 50-51, y compris pour la figure 10.

²⁹⁷ Voy. *ibid.*, pp. 52 et s., y compris pour la figure 11. Voy. IGEAT-ULB, *Mapping housing evictions in brussels – Preliminary results for the third work package of the BRU-HOME research project on March, 2021 – Developing an estimate, analyzing the socio-demographic characteristics and geographical distribution of evicted population*, 2021, <http://bru-home.ulb.be/reports/methodology.pdf>, p. 8: établissement du taux d’expulsion par commune de la Région bruxelloise.



Figure 11 : Part de demandes d'expulsions et d'expulsions effectives parmi les locataires, pour une année, par commune bruxelloise, moyenne 2016-2017



Source : CPAS, Chambre des huissiers de l'arrondissement de Bruxelles, IBSA et Censur 2011, calculs Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles

b) Les chiffres de la Chambre d'Arrondissement des huissiers de justice de Bruxelles

Les chiffres récoltés et communiqués en avril 2021 par la Chambre d'Arrondissement des huissiers de justice de Bruxelles mentionnent le nombre d'expulsions domiciliaires exécutées par huissier, ces trois dernières années en Région bruxelloise²⁹⁸:

- 2018: 480 expulsions domiciliaires;
- 2019: 508 expulsions domiciliaires;
- 2020: 249 expulsions domiciliaires (sur une période limitée vu les moratoires successifs, adoptés depuis le début de la crise sanitaire de mi-mars 2020 au 31 août 2020, puis de fin octobre au 31 décembre 2020).

La Chambre d'Arrondissement confirme, en analysant les données disponibles en interne de ces cinq dernières années, que le nombre d'expulsions exécutées annuellement par leur office avoisine vraisemblablement les 500 à 600 par an, sans disposer toutefois de statistiques parfaitement exactes. En effet, certains huissiers ne communiquent pas leurs chiffres, dès lors qu'aucune obligation n'existe actuellement en ce sens. La pratique des huissiers de justice révèle toutefois une évolution nette du nombre d'expulsions, sur les quinze dernières années; ainsi, en 2018 un huissier de justice déclarait: « il y

²⁹⁸ Voy. les échanges de courriels avec Monsieur Thierry Van Diest, 19 avril 2021.

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!»²⁹⁹.

c) *Les chiffres de l'IGEAT (ULB)*

c.1) En général

La donnée cruciale du nombre de jugements d'expulsion rendus par an n'avait jamais été systématiquement analysée avant le projet de recherche BRU-HOME par l'IGEAT (l'Institut de gestion de l'environnement et d'aménagement du territoire de l'Université libre de Bruxelles), démarré en 2018³⁰⁰. *Les premiers résultats sont disponibles depuis le 1^{er} mars 2021*³⁰¹.

Selon ce centre de recherche, et sur la base d'un recueil exhaustif des jugements d'expulsions rendus dans onze cantons de Région de Bruxelles-Capitale³⁰² (pour un territoire représentant treize communes et demie), un total de 2.740 jugements d'expulsions ont été prononcés en 2018; autrement dit, il y a donc eu quinze jugements d'expulsions pour 1.000 logements loués en 2018 dans ces cantons. Si on extrapole le même taux à l'ensemble de la Région bruxelloise, on obtient environ *4.350 ménages qui auraient reçu un jugement d'expulsion* de leur logement pour l'année 2018³⁰³. Si l'on compare ces premiers résultats aux données collectées par l'Observatoire de la Santé et du Social, cela

²⁹⁹ A. BAUWELINCKX, « Les expulsions de logement, mieux vaut prévenir », in L. NOEL *et al.*, *Regards croisés sur les expulsions de logement et le mal logement*, op. cit., p. 16. L'auteure cite Quentin Debray, huissier de justice.

³⁰⁰ Cette étude, déjà précitée, vise à développer une estimation du nombre d'expulsions au sein de la Région bruxelloise et à analyser les caractéristiques sociodémographiques et la répartition géographique de la population expulsée, et ce à partir de l'analyse des données des jugements autorisant l'expulsion dans les 18 cantons judiciaires bruxellois. Ces données couvrent donc exclusivement des expulsions survenant dans un contexte judiciaire.

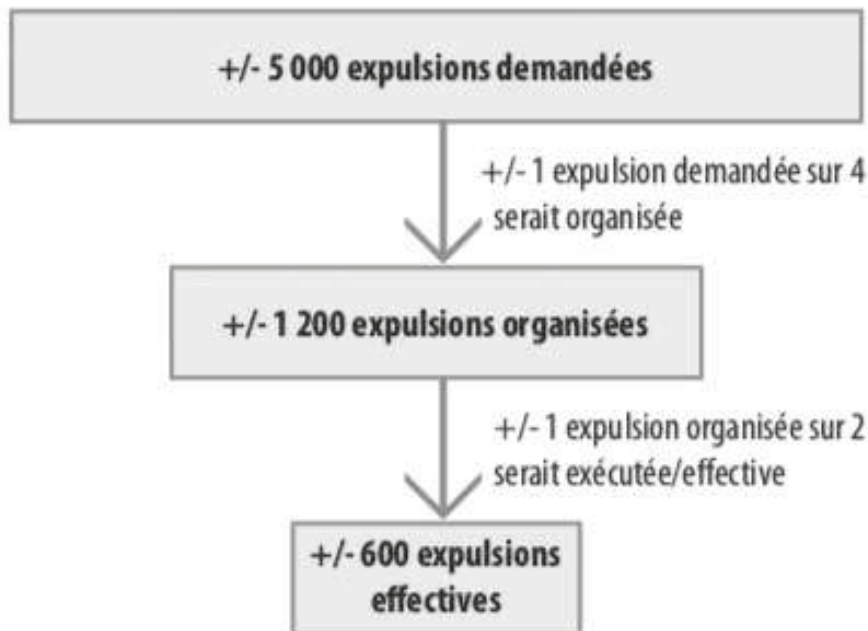
³⁰¹ IGEAT-ULB, *Mapping housing evictions in brussels – Preliminary results for the third work package of the BRU-HOME research project on March, 2021 – Developing an estimate, analyzing the socio-demographic characteristics and geographical distribution of evicted population*, mars 2021, <http://bru-home.ulb.be/reports/methodology.pdf>. Les chercheurs ont par ailleurs bénéficié de plusieurs échanges de qualité avec Pernelle Godart, en janvier et février 2021.

³⁰² En fin février 2021, les chercheurs de l'IGEAT ont collecté, encodé et entièrement traité des données pour onze cantons, à savoir: Auderghem (y compris Boitsfort), Etterbeek, Bruxelles 3 (Laeken), Bruxelles 4 (au nord de Bruxelles), Forest, Jette (y compris Ganshoren et Koekelberg), Molenbeek4, Saint-Gilles, Saint-Josse (y compris Evere) et les deux cantons de Schaerbeek. Nous sommes en train de collecter ou d'encoder des données pour six autres cantons, à savoir: Anderlecht 1, Anderlecht 2 (dont Berchem), Bruxelles 1 (sud du pentagone et avenue Louise), Bruxelles 2 (quartier européen et nord-ouest du pentagone), Ixelles et Woluwe-Saint-Pierre (y compris Woluwe-Saint-Lambert). Seul le canton d'Uccle a refusé de nous laisser accéder aux jugements. Nous avons l'intention de réessayer plus tard, en faisant valoir que tous les autres cantons ont accepté. Néanmoins, le tribunal de paix d'Uccle nous a communiqué le montant total des jugements d'expulsion pour l'année 2018.

³⁰³ IGEAT-ULB, *Mapping housing evictions in brussels – Preliminary results for the third work package of the BRU-HOME research project on March, 2021 – Developing an estimate, analyzing the socio-demographic characteristics and geographical distribution of evicted population*, 2021, <http://bru-home.ulb.be/reports/methodology.pdf>, pp. 7-8.

signifierait soit que près de neuf demandes d'expulsion sur dix aboutissent à un jugement d'expulsion, soit que les données collectées par l'Observatoire quant au nombre de requêtes et citations introduites sont sous-estimées. Cette question doit impérativement être clarifiée dans un futur monitoring.

Figure 9 : Approximation du nombre de demandes d'expulsions judiciaires, d'expulsions organisées et d'expulsions effectives, Région bruxelloise, 2017



Source : Enquête auprès des CPAS bruxellois (demandes d'expulsions) et Chambre des huissiers de l'arrondissement de Bruxelles (expulsions effectives), complétés par d'autres sources parcellaires. Il faut garder à l'esprit que **ces données sont à interpréter avec grande prudence** : en l'absence de statistiques officielles sur les expulsions au moment de la rédaction de ce rapport, il s'agit d'un ordre de grandeur approximatif basé sur des données incomplètes.

NB : sont considérées ici uniquement les expulsions judiciaires ; certaines expulsions administratives et surtout, les expulsions illégales et informelles, ne se trouvent pas dans ces estimations.

c.2) Le déroulement de la procédure

L'IGEAT fournit aussi d'autres données, plus particulières (et tout autant issues de l'analyse des jugements d'expulsion rendus)³⁰⁴. Commençons par celles qui ont trait au déroulement de la procédure.

- À la base de données traitées pour sept cantons seulement sur cette question précise³⁰⁵, on comptabilise 87,2 % d'affaires soldées par un jugement d'expulsion qui ont été *introduites par requête* (requêtes conjointes ou simples, confondues) et 12,8 % *par citation*, sans qu'à ce jour une distinction soit opérée par les chercheurs sur la qualité du demandeur (locataire ou propriétaire), ni sur la question de savoir si le jugement a été rendu sur opposition (à savoir lorsqu'une des parties fait défaut, n'est pas présente à l'audience).
- Parmi les 2.740 jugements autorisant une expulsion, 66 % *concernent une expulsion immédiate*, 18 % formulent une date limite de départ des locataires et 16 % accordent à ces derniers une dernière chance de payer leurs dettes.
- Dans 59 % des cas, les locataires n'étaient ni présents à l'audience ni représentés par un parent ou un avocat. Dans 30 % des cas, ils étaient présents personnellement, et dans seulement 11 % des cas représentés par un avocat³⁰⁶.

c.3) Les causes des expulsions

- Les *arriérés (loyer et/ou charges > 700 EUR) justifient l'expulsion dans 77,6 % des cas*³⁰⁷. Les principales autres raisons évoquées sont : résiliation

³⁰⁴ *Ibid.*, pp. 14-15, y compris pour la figure 8. Il s'agit de statistiques pour les onze cantons dont les données ont été traitées : elles seront complétées et analysées une fois la collecte, l'encodage et le traitement des données terminés.

³⁰⁵ Données transmises par Pernelle Godart, à la suite d'échanges oraux et écrits, durant les mois de février et mars 2021.

³⁰⁶ Dans l'étude *Justice de paix : bailleurs welcome!* publiée en 2021 par le RBDH, à la base de tous les jugements relatifs au bail, rendus en 2015 par le juge de paix du Canton de Molenbeek et en 2018 par le juge de paix du Canton de Forest, le RBDH conclut que dans 50 % des cas, le locataire fait défaut à l'audience. Et que les locataires ne sont à l'initiative de la procédure que dans 7 % des situations. Voy. http://rbdh-bbrow.be/wp-content/uploads/2021/01/rbdh_etude-justice_de_paixpaix_fr_2020.pdf, pp. 3, 8-9.

³⁰⁷ Ce pourcentage pourrait être jugé sous-estimé. En effet, les chercheurs ont décidé de ne pas considérer les arriérés de moins de 700 euros comme un motif d'expulsion. Il s'agit d'un seuil arbitrairement choisi par eux en fonction du montant du loyer moyen à Bruxelles. Par ailleurs, si le jugement énonce clairement un autre motif d'expulsion, mais qu'il y a néanmoins des arriérés de plus de 700 euros, l'autre motif sera ici privilégié dans le recensement de l'ULB. Il faut bien admettre que c'est très compliqué de faire la preuve, devant le juge de paix, d'un comportement problématique justifiant une expulsion ; c'est pourquoi les propriétaires sollicitant une résolution du bail et l'expulsion du locataire invoquent souvent des arriérés de loyer, là où ce n'est pas le vrai problème.

du bail par le bailleur (ou non-renouvellement) dans 9,3 % des cas, accord entre parties (1,9 %), occupation sans titre ni droit (1,3 %), dégâts locatifs (0,9 %), troubles du voisinage (0,8 %), mauvais usage et insalubrité (0,7 %) et, dans une bien moindre mesure, sur-occupation du logement, sous-location, conflit avec la famille ou le propriétaire, nullité du bail, non-respect des conditions de logement social et saisie du bien loué. Il y a par ailleurs près de 6 % des jugements d'expulsion pour lesquels aucune raison n'est mentionnée. Les chercheurs disent être cependant conscients que ces chiffres peuvent masquer des réalités beaucoup plus complexes. En effet, nombreux jugements fournissent peu d'informations sur les causes réelles des expulsions qui sont souvent multiples. Par exemple, les locataires peuvent retenir le loyer (ou une partie de celui-ci) parce qu'ils considèrent que le propriétaire doit d'abord réparer leur appartement, et pour compenser leur trouble de jouissance. Mais ce faisant, ils fournissent un prétexte à l'expulsion pour cause d'impayés.

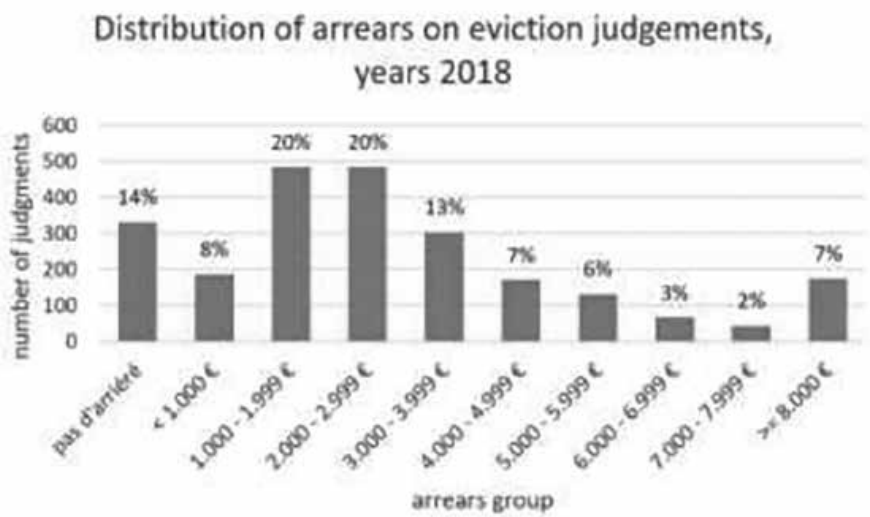
- Le *montant médian des arriérés de loyers et/ou charges est de 2.700 euros* alors que le *montant moyen est de 3.800 euros*, ce qui correspond à un arriéré de 3 à 4 mois de loyers³⁰⁸. La plupart des jugements d'expulsion reposent ainsi sur de faibles dettes locatives³⁰⁹. Voy. la figure 8 suivante sur la répartition des arriérés en Région de Bruxelles-Capitale³¹⁰.

³⁰⁸ Sur la base de l'enquête 2018 de l'Observatoire des loyers, il apparaît en effet que le loyer mensuel médian est de 700 EUR en 2018, ce qui implique que la moitié des locataires bruxellois payent un loyer supérieur à ce montant. Un quart des locataires louent leur logement pour moins de 550 EUR par mois (1^{er} quartile) et un quart d'entre eux (3^e quartile) pour plus de 830 EUR par mois. Le loyer moyen en 2018 s'élève quant à lui à 739 EUR. Voy. M.-L. DE KEERSMAECKER, *Observatoire des Loyers: enquête 2018*, Bruxelles, Observatoire régional de l'habitat, Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2019, 99 p. Pour consulter le rapport, voy. <http://slrb.brussels/sites/website/files/publications/documents/slrb-obsloyer-enquete2018-fr-web.pdf>.

³⁰⁹ À titre comparatif, voy. les chiffres recueillis pour les cantons de Charleroi par le CEHD: CEHD (Centre d'Études en Habitat Durable), *Une appréhension de la sinistralité dans le cadre de l'activation d'un régime de garantie locative*, par R. LEBRUN, 2017, 78 p., <http://www.cehd.be/publications/rapports-de-recherche>. Plus spécifiquement pour les 10 % des sorties de bail (fins ou ruptures de contrat de location) qui passent par une procédure de justice de paix (cantons de Charleroi), la moyenne des arriérés est de 2.703 EUR, la moyenne des dégâts est de 2.301 EUR et la moyenne des garanties locatives constituées de 1.032 EUR.

³¹⁰ Cette figure est extraite du rapport suivant: IGEAT-ULB, *Mapping housing evictions in brussels – Preliminary results for the third work package of the BRU-HOME research project on March, 2021 – Developing an estimate, analyzing the socio-demographic characteristics and geographical distribution of evicted population*, op. cit., p. 14.

Fig. 8. Amount of arrears on eviction judgements, year 2018.



c.4) Évolution dans le temps des expulsions

Pour le canton de Laeken, l'IGEAT a quantifié les jugements pris sur deux années distinctes – 2014 et 2018 – pour analyser l'éventuelle évolution quantitative. En l'espèce, l'augmentation des jugements est significative: on observe une croissance de 186 à 242 jugements d'expulsion, soit un taux de croissance annuel moyen de 6,8 %³¹¹.

c.5) Le profil des personnes visées par un jugement d'expulsion

- Recensement de certaines données relatives aux caractéristiques des locataires, à partir d'échantillonnages à géométrie variable: sexe, âge, origine³¹²;
- 56 % des personnes recevant un jugement d'expulsion sont des hommes, 43 % des femmes, le pourcentage restant est inconnu. La présence d'enfants n'est jamais mentionnée;
- sur la base des années de naissance pour 1.958 locataires, l'IGEAT recense toutefois 58 % d'entre eux nés entre 1970 et 1989, à savoir la tranche d'âge la plus susceptible d'avoir des enfants à la maison (voy. figure 9, ci-dessous³¹³); par ailleurs, le taux de personnes âgées expulsées est faible;

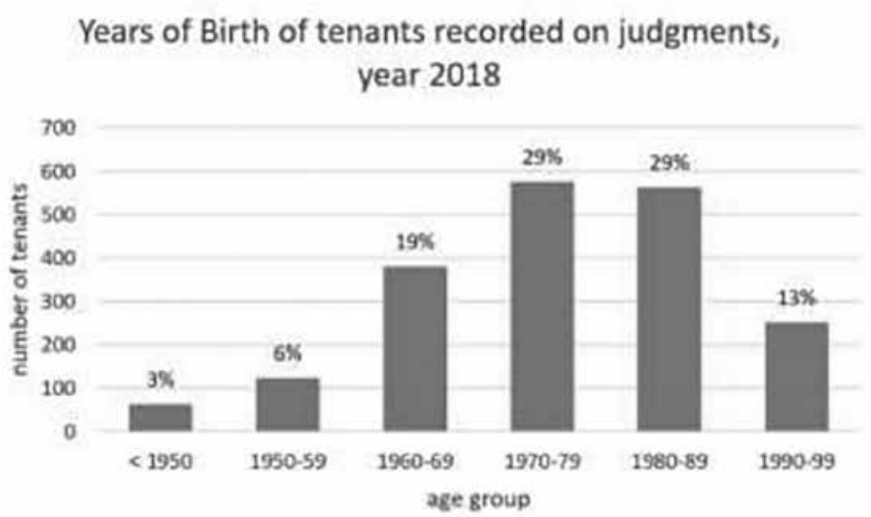
³¹¹ Ibid., p. 15.

³¹² Ibid.

³¹³ Ibid.

- sur la base des lieux de naissance pour 1.138 locataires, l'IGEAT observe que 27 % sont nés en Belgique, 27 % au sein d'un autre État de l'Union européenne, 37 % sont originaires du continent africain et les 9 % restants d'ailleurs. Plus des deux tiers des locataires « expulsés » sont donc nés hors de Belgique.

Fig. 9. Age of the persons mentioned in judgements being evicted, year 2018.



c.6) Le profil des propriétaires « expulsants »

α: l'enseignement tiré des chiffres de l'IGEAT

D'après les données recueillies par l'IGEAT, la répartition des propriétaires ayant obtenu un jugement d'expulsion à l'encontre de leur locataire est la suivante³¹⁴:

- Individus privés: 71,1 %.
- Sociétés privées: 12,3 %.
- SISF (donc logements sociaux): 9,5 %, à savoir environ 410 jugements.
- Autres acteurs publics (CPAS, communes, Fonds du logement): 3,7 %, à savoir environ 145 jugements.
- AIS: 3,4 %, à savoir environ 145 jugements.

83,4 % des jugements d'expulsion sont donc la conséquence d'une procédure enclenchée par un propriétaire privé, alors que l'ensemble de ces derniers représenterait environ 84 % du nombre total de propriétaires louant des logements en Région de Bruxelles-Capitale (voy. chiffres *supra*).

³¹⁴ *Ibid.*, p. 10.

9,5% des jugements d'expulsion sont la conséquence d'une procédure enclenchée par une SISP, alors que l'ensemble des SISP représenterait environ 11 % du nombre de propriétaires louant des logements en Région de Bruxelles-Capitale (voy. chiffres *supra*). Ce qui signifie que les SISP enclenchent proportionnellement moins de procédures d'expulsion que les propriétaires privés.

En revanche, les autres propriétaires publics, ainsi que les AIS, enclencheraient proportionnellement davantage de procédures d'expulsion que les propriétaires privés, si l'on compare le taux de jugements d'expulsion obtenu avec le pourcentage de logements loués par ces derniers³¹⁵. On utilise toutefois le conditionnel au vu de l'absence de statistiques parfaitement fiables, mais il y a là assurément un phénomène à analyser.

Plusieurs hypothèses pourraient être émises pour expliquer ce phénomène (s'il devait être rigoureusement confirmé) :

- les opérateurs publics (autres que les SISP) ont une gestion plus formelle et rapide de leurs relations locatives que la plupart des propriétaires privés et mettent plus vite un terme au bail, en cas de faute caractérisée du locataire;
- ces mêmes opérateurs publics endosseraient une gestion dynamique de flux de locataires, au vu de la liste d'attente de candidats à satisfaire;
- ces opérateurs sont significativement confrontés à des locataires précairés, plus susceptibles d'accumuler des arriérés de loyers.

β: la confirmation émanant d'autres opérateurs

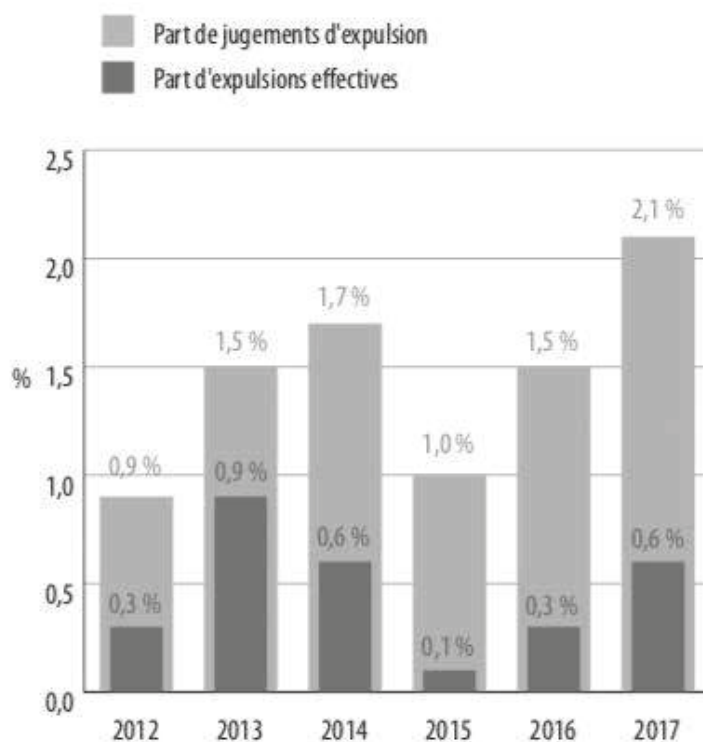
- Agences immobilières sociales

Pour le moins interpellant (même si explicable), ce constat du phénomène qui voit les agences immobilières sociales (AIS) par exemple enclencher plus rapidement que les propriétaires privés classiques une procédure d'expulsion mérite d'être recoupé. Et, de fait, l'Observatoire de la Santé et du Social relève en 2019 (sur la base de statistiques partielles recueillies pour les années 2012 à 2017) qu'annuellement, entre 1 et 2 % des ménages locataires d'un logement AIS sont soumis à un jugement d'expulsion, et entre 0,3 et 1 % ont été effectivement expulsés, ce qui constitue des taux plus élevés que dans les taux globalisés³¹⁶.

³¹⁵ Voy. les pourcentages échafaudés plus haut.

³¹⁶ Voy. *Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, op. cit., p. 53.

Figure 12 : Part de jugements d'expulsions et d'expulsions effectives en proportion des ménages locataires AIS, pour 60 % du parc locatif des AIS, Région bruxelloise, 2012-2017



Source : fédération des Agences Immobilières Sociales (FEDAIS), calculs Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles

Pour l'année 2019, par ailleurs, la FEDAIS (la Fédération des agences immobilières sociales) nous a transmis les chiffres suivants concernant 19 AIS sur les 23 agences immobilières sociales agréées par la Région de Bruxelles-Capitale :

	Année 2019		
	Nombre de jugements obtenus et conduisant à l'expulsion de locataires :	Nombre d'expulsions effectives	Commentaires
AIS Uccle	4	1	
AISB	4	0	
AIS Frédéric Ozanam	1	1	
AIS Habitat et Rénovation	3	2	
AIS Les Trois Pommiers	1	0	
AIS Delta	1	0	
AIS Quartiers	1	0	
AIS Comme Chez Toi	7	1	Sur les sept jugements en expulsion obtenus, 6 locataires ont été maintenus dans les lieux loués. Ils ont réussi à régulariser leur situation et à résorber leurs arriérés suite au jugement. Nous intentons les actions en justice hyper rapidement, avec pour objectif de fixer un plan de paiement validé devant le Juge et, à défaut de respect de ce plan de paiement, nous demandons un jugement en expulsion exécutoire.
AIS Etterbeek	2	2	Les jugements ont été obtenus en 2019 et les expulsions ont eu lieu en janvier 2020. Nous privilégions systématiquement la mise en place d'un plan d'apurement.
AIS Forest	3	0	
MAIS	16	6	Parmi les 16 jugements, 6 ont abouti à une expulsion en 2019, et 2 en 2020. Cette situation est exceptionnelle et portait sur des « mauvais payeurs historiques » à l'égard de qui l'AIS a finalement appliqué une plus grande fermeté.
Le Nouveau 150	6	1	
Baita	1	0	
AIS Woluwé-St-Lambert	5	2	
AIS IRIS	4 ou 5	1 ou 2	Les chiffres précis n'ont malheureusement pas pu nous être communiqués.
AIS St-Josse	14	5	Ces chiffres sont à prendre avec précaution, n'ayant pas pu être vérifiés dans le système informatique de l'AIS (problème technique). Il s'agit de 14 dossiers introduits en justice. Sur l'ensemble de ces dossiers, l'AIS a procédé à 5 expulsions.
AIS St-Gilles	5	2	
AIS Hector Denis	2	2	
AIS étudiante	0	0	
Le Relais	5	3	
ASIS	4	2	

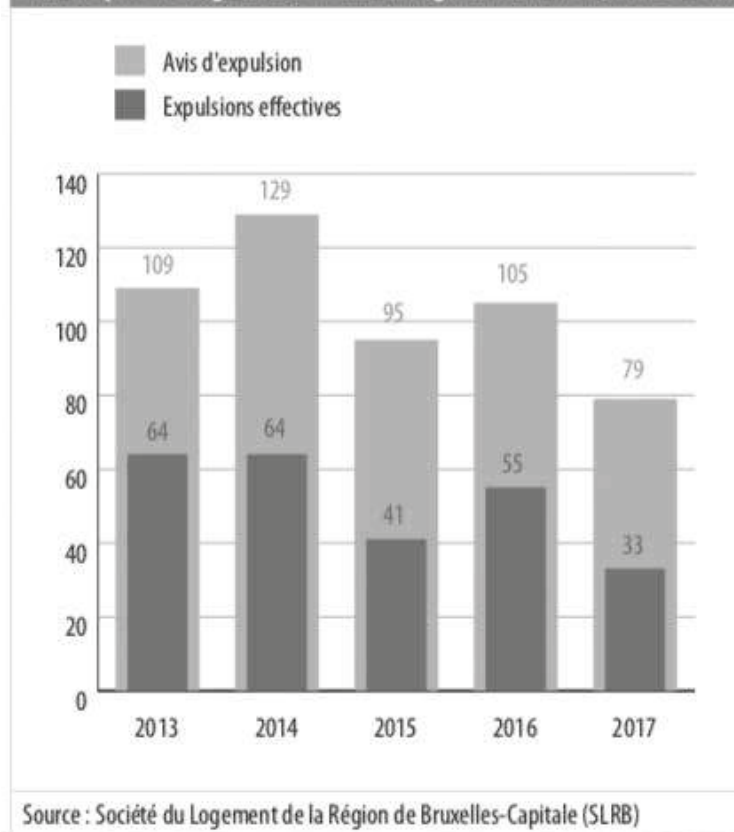
Il en ressort, à titre de conclusion chiffrée, que 90 jugements d'expulsion ont été prononcés en 2019, pour 21 AIS (sur 23). Et ces décisions ont débouché sur 32 expulsions effectives par huissier.

– Sociétés immobilières de service public

Qu'en est-il, à cette aune, au sein des sociétés immobilières de service public (SISP)? Au vu de la procédure spécifique au logement social, il est nécessaire – pour avoir une compréhension correcte du phénomène – de comparer le nombre de jugements d'expulsion rendus à l'encontre d'un locataire social, avec le nombre d'avis d'expulsion, seuls à même de conduire (le cas échéant) à une expulsion par huissier.

Pour les années 2013 à 2017, on recense, de manière relativement stable et constante, entre 0,2 et 0,3 % des personnes recevant l'avis d'expulsion de leur logement social³¹⁷, dont la moitié (0,1 et 0,15 %) est effectivement expulsée par huissier³¹⁸, ce qui est un taux moins élevé que dans le taux globalisé présenté *supra* (à savoir 0,2 %) :

Figure 13 : Nombre d'avis d'expulsion et d'expulsions effectives dans le parc de logements sociaux, Région bruxelloise, 2013-2017



³¹⁷ Avis du Délégué social produit à la suite d'un rapport complet et motivé de la SISP, lui-même émis après jugement d'expulsion.

³¹⁸ Voy. *Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, op. cit., p. 54 (y compris pour la figure n° 13).

Les années 2018-2019 marquent, au sein du logement social, une baisse des expulsions effectives par huissier à 24 par année, pour 74 avis d'expulsion sollicités en 2018³¹⁹ et 94 en 2019³²⁰. Les données 2020 ne sont pas encore disponibles auprès de la SLRB.

Il faut toutefois regretter l'absence de données disponibles quant aux éventuelles expulsions exécutées en hiver : de telles données permettraient d'évaluer l'efficacité du dispositif protecteur (dit de « trêve hivernale »), en vigueur dans les logements sociaux.

Section 3. Suggestions pour l'élaboration d'un monitoring

Se mettre (comme on l'a fait) en quête de statistiques en matière d'expulsions de logement, avec les difficultés que cette entreprise comporte, permet d'avoir une vue relativement précise sur les actions qu'il faudrait entreprendre pour installer un monitoring exhaustif et fiable. Aussi, le présent texte se clôture par une série de recommandations centrées sur la mise sur pied d'un tel outil.

Sous-section 1. Quel matériau recueillir et soumettre au traitement systématique ?

Il nous semble crucial, pour l'élaboration d'un monitoring, de recueillir les jugements d'expulsion, à l'instar de la méthode privilégiée par l'IGEAT, et pas uniquement les expulsions exécutées par huissier, ni même les demandes introduites devant le juge de paix³²¹.

Comme largement développé dans le rapport 2018 de l'Observatoire de la Santé et du Social, l'expulsion est un processus en plusieurs étapes³²². L'idéal serait de quantifier chacune de celles-ci. Mais s'il fallait devoir – pour des raisons pragmatiques – opter entre la quantification du phénomène à telle ou telle étape, le choix serait orienté et devrait dès lors être dûment justifié. Ainsi, les acteurs tentés de minimiser la problématique prétendraient qu'il y a peu d'expulsions en se basant sur le nombre d'expulsions exécutées à l'aide de la force publique.

Il nous semble, au contraire, qu'il faille considérer qu'un jugement autorisant une expulsion est déjà une expulsion, et que c'est notamment à ce titre que cette donnée doit impérativement être récoltée. En effet, les locataires

³¹⁹ SLRB, *Rapport annuel 2018, Pour un logement public de qualité en Région de Bruxelles-Capitale*, 2019, p. 37.

³²⁰ *Ibid.*, p. 53.

³²¹ En effet, non seulement, une partie des requêtes ne conduisent pas à une expulsion, mais une partie des requêtes sans volonté d'expulsion mènent néanmoins à cette dernière.

³²² Voy. G. AMERIJCKX, M. ENGLERT, L. NOËL, V. VAN DER PLANCKE, N. BERNARD, *Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, op. cit.

n'ont plus le choix : ils doivent partir sans quoi ils seront mis à la rue. Même s'ils évitent de justesse l'exécution de l'expulsion par huissier, les risques sont élevés qu'ils doivent intégrer un logement ne correspondant pas à leurs besoins étant donné l'urgence de la situation : un logement temporaire (auprès d'amis, de familles, logement d'accueil), un logement trop exigü, surpeuplé, insalubre, loin de leur ancrage, trop cher avec le danger de générer à nouveau des impayés... Les impacts négatifs de l'expulsion recensés par la littérature se manifestent déjà d'application à cette étape-là du processus : instabilité résidentielle, stress, anxiété affectant le sommeil, le travail, la santé mentale, la scolarité des enfants mais aussi la vie des quartiers³²³.

Autrement dit, même lorsque les personnes ne sont pas expulsées par huissier, elles sont rarement maintenues dans leur logement ; ainsi, très souvent, la manière d'éviter l'expulsion effective sera le départ forcé du logement. En ce sens, la problématique de la perte du logement s'opère donc, et c'est précisément cette question qui doit être évaluée cycliquement.

Par ailleurs, le recueil systématique des jugements présente des avantages significatifs pour l'analyse. D'une part, le nombre de jugements constitue une donnée précise et très fiable. D'autre part, ils peuvent révéler des informations substantielles sur l'expulsion et les personnes impliquées, telles que le lieu, les modalités de l'expulsion, certaines caractéristiques des personnes expulsées, le profil du propriétaire, ...

Sous-section 2. Quelles données recueillir à travers les jugements afin de pouvoir tracer des tendances statistiques ?

A. Les caractéristiques de la procédure

- le mode d'introduction de la demande : requête, citation, appel en conciliation, ... ;
- la qualité de la personne ayant introduit la procédure : propriétaire ou locataire ;
- la nature contradictoire ou par défaut du jugement ;
- la temporalité de l'expulsion : jugement d'expulsion avec ou sans plan de paiement et clause de déchéance, demande et octroi de « termes et délais », mention de l'invocation éventuelle du concept de circonstances d'« une gravité particulière » permettant de prolonger le délai d'un mois (à dater de la signification du jugement) à l'issue duquel l'expulsion physique peut avoir lieu ;
- la mention des frais additionnels aux arriérés de loyer et consécutifs à la procédure (clause pénale, indemnité de résolution fautive, indemnité de procédure,...).

³²³ Voy. *ibid.*

B. Les causes d'expulsion

- les arriérés de loyers (et mention, le cas échéant, d'une retenue de loyers (exception d'inexécution) par le locataire, au nom d'un mauvais état du bien) et charges, troubles de voisinage, dégâts locatifs, renon, ...;
- la quantification des arriérés et donc identification précise du montant du loyer.

C. Le profil des personnes visées par un jugement d'expulsion³²⁴

- le sexe;
- l'âge;
- la présence d'enfants (si la donnée est disponible).

La donnée relative à l'origine ethnique nous semble, en revanche, inopportune à récolter et traiter³²⁵.

³²⁴ La lecture annuelle des jugements (à tout le moins ceux rendus contradictoirement) permettrait d'épingler l'instabilité financière – telle que le chômage, l'endettement et le faible revenu des locataires, parfois lié à la rupture du ménage – ou la fragilité psychique du locataire (les personnes ayant des besoins complexes tels que les toxicomanes et les personnes handicapées mentales sont également plus exposées au risque d'expulsion), comme des causes fréquentes à la source d'expulsion. Pour information, selon la Feantsa, les hommes célibataires représentent la part la plus élevée des ménages expulsés, au sein de l'UE (Feantsa 2017). Dans le même temps, on constate également que les parents seuls, en particulier les mères célibataires, sont sur-représentés, tandis que les ménages composés de deux parents avec enfants sont sous-représentés (Feantsa 2017, pp. 76-77). La recherche européenne a ainsi révélé que les hommes, les migrants et les personnes entre 25 et 45 ans courent un risque plus élevé d'être expulsés au sein de l'Union européenne, https://www.feantsa.org/download/gb_housing-exclusion-report_complete_20178613899107250251219.pdf, pp. 92-93.

³²⁵ La donnée ethnique apparaît comme trop dangereuse à récolter. L'apparition récurrente de ce « public » comme sur-représenté dans l'arriéré locatif, pourrait aggraver encore la discrimination dont il est déjà largement victime. Ainsi, des recherches empiriques menées depuis 2007 montrent que les discriminations dans le parc privé du logement sont une réalité quotidienne très significative, en particulier à l'encontre de certains groupes protégés, et singulièrement en Région de Bruxelles-Capitale: les critères globalement les plus saillants sont l'origine « raciale » (la couleur de peau) ainsi que le statut socio-économique (la « fortune »). Un rapport dressé en 2014 à la demande d'Unia, le Centre inter fédéral de lutte contre la discrimination, révèle ainsi un taux de discrimination *au stade de la première prise de contact* avec un bailleur de 13,8 % à l'encontre des hommes d'origine turque ou marocaine et de 13,5 % pour les bénéficiaires d'un revenu d'intégration ou d'une allocation liée à une incapacité de travail. Voy. UNIA, *Baromètre de la diversité – Logement*, 2014, pp. 190-195 (disponible sur https://www.unia.be/files/Z_ARCHIEF/barometre_de_la_diversite_logement.pdf). Une autre recherche produite dans le même contexte a montré que 42 % des agents immobiliers testés acceptaient sans réserve la demande d'un bailleur d'écarter les candidats locataires « étrangers », ce chiffre montant à 61 % lorsque les locataires indésirables sont des chômeurs. Voy. P. VERHAEGHE, A. COENEN, S. DEMART, K. VAN DER BRACHT, B. VAN DE PUTTE, *Discrimibrux – Discriminatie door vastgoedmakelaars op de private huurwoningmarkt van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Gent, Vakgroep Sociologie, Universiteit Gent, 2017, 78 p. Voy. aussi: RBDH, « Oser sanctionner la discrimination », 4 novembre 2017, <https://medium.com/rbdh/oser-sanctionner-la-discrimination-f2a9c63d1cd6>.

D. Divers

D'autres données nous semblent également pertinentes. Citons en vrac :

- le profil des propriétaires : propriétaire privé (individu ou société), public (logement social, commune) ou AIS ;
- la répartition géographique des jugements d'expulsion au sein de la Région de Bruxelles-Capitale ;
- la répartition temporelle des jugements tout au long de l'année (pour identifier d'éventuels pics et creux) ;
- ...

*

* *

L'ensemble des données évoquées *supra* peuvent être extraites des jugements, à l'exception de celle qui est relative à la présence d'enfants. Le recueil de cette dernière nécessiterait une modification législative (telle que suggérée plus haut) de l'article 1344*bis*, alinéa 2, points 2 et 3 du Code judiciaire.

Sous-section 3. Comment opérationnaliser le recueil systématique des jugements et leur traitement ?

A. Le choix entre deux voies

Le recueil systématique des jugements pourrait s'opérer par deux voies distinctes (les deux options nécessitant toutefois une réforme préalable) :

- 1) via la base de données du SPF Justice ;
- 2) via les CPAS.

La *première voie* serait théoriquement préférable afin de ne pas générer une charge supplémentaire sur les CPAS. On ignore toutefois, à ce stade, si elle est techniquement faisable.

En effet, quant à l'encodage de leurs jugements, les justices de paix travaillent actuellement avec le système informatique MaCH³²⁶. S'il est techniquement possible de sortir du système MaCH par année et par canton toutes les décisions relatives aux baux, il faut – dans l'état actuel du système – aller voir manuellement jugement par jugement si une expulsion a été

³²⁶ MaCH, pour « Mammouth at Central Hosting », est le nom d'un logiciel dont la lenteur et la complexité sont fréquemment dénoncées, apparu il y a près de 30 ans sur le marché, et par lequel le SPF Justice organise la digitalisation de ses données judiciaires, pour faciliter les échanges de dossiers et d'informations, tout en assurant une meilleure sécurité des données.

prononcée, cela représente un travail considérable³²⁷ et des tiers n'ont pas accès au système³²⁸.

Un monitoring informatisé via les données du SPF Justice n'est donc, dans l'état actuel de sa « programmation », pas opérationnalisable; la question qui se pose est celle de savoir si la donnée « expulsion prononcée par le juge » pourrait, à l'avenir, être encodée dans le système MaCH. Cette question est, à l'heure d'aujourd'hui, demeurée sans réponse. Dans l'affirmative, encore faudrait-il donner accès à ces données à un centre de recherche capable de les traiter, selon des modalités compatibles avec le règlement n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil « 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, et abrogeant la directive 95/46/CE », dit Règlement général sur la protection des données (RGPD).

Quant à elle, la *deuxième option* ne serait possible qu'après extension de l'obligation de communication au CPAS des jugements d'expulsion³²⁹. Concrètement, il y aurait lieu d'étendre aux baux de résidence principale (ultra-majoritaires dans la pratique) l'obligation de transmettre au CPAS les jugements d'expulsion. Contrairement à ce que l'on pense, ce n'est *pas* le cas dans la législation en vigueur aujourd'hui: le bail de droit commun est le seul actuellement à être soumis à cette obligation de communication³³⁰. Cette réforme adoptée, les CPAS recevraient l'ensemble des jugements d'expulsion rendus et soumis à signification par huissier. Encore faudrait-il qu'idéalement, la Fédération des CPAS bruxellois centralise l'encodage de tous les jugements d'expulsion réceptionnés auprès des CPAS afin d'en échafauder une base de données consultable et analysable par des tiers.

Loin d'en être un choix de la Région pour un expédient commode, force est de reconnaître que confier cette tâche aux CPAS revient à opter pour un relais de première ligne, particulièrement indiqué. L'octroi de cette responsabilité aux CPAS ne se ferait naturellement pas sans l'accord de leur ministre de Tutelle et moyennant un refinancement de ces derniers.

³²⁷ L'administration judiciaire en Belgique étant loin d'être pleinement numérisée, l'IGEAT relate que la collecte des jugements d'expulsion a nécessairement impliqué de se rendre dans chacun des 18 greffes de justices de paix pour accéder aux jugements disponibles uniquement en version imprimée. De plus, les jugements étant classés par ordre chronologique et non selon la nature de l'affaire, il a fallu les parcourir tous, un par un, pour isoler ceux prononçant une expulsion et photographier chacun d'eux individuellement. Ces données ont alors été encodées manuellement. Enfin, une série de manipulations informatiques a dû être effectuée avant que ces données puissent être cartographiées et analysées, comme par exemple, sortir de la base de données les expulsions concernant des magasins, des immeubles de sociétés ou des garages, effacement des doublons, attribuer un type à chaque bailleur, ou corriger les adresses mal géolocalisées... Voy. IGEAT, *op. cit.*, pp. 3-4.

³²⁸ Ces informations sont le fruit d'échanges avec Monsieur Simon Cardon, président du tribunal de première instance néerlandophone de Bruxelles, les 4, 5 et 9 février 2021.

³²⁹ Réforme pour laquelle nous avons plaidé précédemment.

³³⁰ Lire conjointement les art. 1344*sexies*, §1^{er}, 1344*quinquies* et 1344*ter*, §1^{er}, C. jud.

B. Une nécessaire mise en perspective

Une fois récoltées, ces données de jugements d'expulsion devront encore être mises en perspective avec d'autres recensements, à actualiser annuellement :

- celui du nombre de logements effectivement loués par les SISP, les communes, les CPAS, la Régie foncière de la Région de Bruxelles-Capitale, le Fonds du logement, les AIS et les propriétaires privés – et ce pour mesurer les taux d'expulsion respectifs de ces derniers³³¹ ;
- celui de l'augmentation du montant des loyers (via l'Observatoire des loyers) en ce qu'elle serait plus rapide que l'augmentation des revenus ;
- celui du nombre de jugements effectivement exécutés par huissier, en imposant désormais à ces derniers ou aux services communaux de voiries³³², une obligation de recensement.

L'ensemble des données récoltées devront être soumises à un traitement quantitatif et qualitatif récurrent.

L'IGEAT, de son côté, ambitionne de créer une banque de données en accès libre et durable, afin de pouvoir calculer les évolutions des expulsions, constituant une source d'information d'une valeur inestimable. Il ajoute que l'élargissement futur de l'ensemble de données recueillies permettra de mener une analyse spatiale plus approfondie, prenant par exemple en compte les données disponibles sur les structures immobilières ou sur le profil sociodémographique des locataires moyens bruxellois. Le financement de ce projet, par Innoviris, prendra toutefois fin en 2022.

En conclusion, il apparaît évident, aux auteurs du présent rapport, qu'un centre de recherche doté de compétences géographiques, statistiques et sociales devra être un partenaire incontournable à la construction d'un monitoring pérenne.

Il pourrait être envisagé de confier cette tâche au Centre d'expertise multidisciplinaire «perspective.brussels», regroupant les expertises notamment en matière de connaissance et de développement territorial, de statistique et d'analyses socio-économiques, pour dépasser les logiques sectorielles et produire des analyses et des stratégies transversales³³³.

³³¹ Pour faire le rapport entre le nombre de logements loués par des particuliers *versus* le nombre de jugements d'expulsions obtenus par ces derniers. *Idem*, pour les autres catégories de propriétaires.

³³² Une expulsion physique s'accompagne, *a priori*, des meubles à déplacer vers le dépôt. À défaut de collaboration possible des huissiers, on pourrait dès lors demander aux 19 bourgmestres de la Région de Bruxelles-Capitale de solliciter leurs services respectifs de « voirie » pour effectuer le recensement.

³³³ Voy. <https://perspective.brussels/fr/qui-sommes-nous/propos>. «perspective.brussels» est un organisme d'intérêt public, créé par l'ordonnance du 29 juillet 2015 du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, sous le nom officiel de Bureau bruxellois de la planification. L'institution compte environ 150 collaborateurs.