

LE DROIT AU LOGEMENT DANS LA CONSTITUTION BELGE

PAR

MATTHIEU LYS(1)

ASSISTANT À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE
DE LOUVAIN-LA-NEUVE (U.C.L.)
ET AVOCAT AU BARREAU DE BRUXELLES

ET

CÉLINE ROMAINVILLE

ASPIRANTE DU FONDS NATIONAL
POUR LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE (F.N.R.S.)

Introduction

Le droit au logement répond à un besoin fondamental de l'homme. Les situations de détresse des mal logés ou des sans abris constituent des violations flagrantes de la dignité humaine. L'exclusion que vivent ces personnes est indigne d'Etats démocratiques constitutionnels.

En tant que norme suprême, la Constitution reflète les valeurs et les objectifs d'un Etat. Depuis 1994, la Belgique consacre le droit au logement, se mettant ainsi au diapason des Constitutions européennes des autres Etats membres(2).

(1) Les auteurs tiennent à remercier le Professeur Marc Verdussen pour sa relecture attentive de la présente contribution.

(2) En effet, en Europe, le droit au logement est largement consacré. L'article 47 de la Constitution espagnole de 1978 stipule ainsi que «Tous les espagnols ont le droit de jouir d'un logement décent et convenable», alors que l'article 65 de la Constitution portugaise de 1976, révisée en 1992, est plus précis, spécifiant que «Chacun a le droit pour lui et sa famille à un logement de taille adéquate, répondant aux standards d'hygiène et de confort et préservant l'intimité personnelle et familiale». D'autres constitutions accentuent les obligations des pouvoirs publics. Ainsi, l'article 21 de la Constitution grecque

De ce fait, le logement est devenu un objectif de valeur constitutionnelle qui s'est petit à petit consolidé en un droit effectif et une obligation pour les pouvoirs publics.

L'article 23 de la Constitution belge dispose que : «Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment : (...) 3° le droit à un logement décent (...)».

La consécration constitutionnelle du droit au logement est d'une grande puissance symbolique. Elle implique que les pouvoirs publics doivent inscrire le logement décent pour tous comme une priorité dans leurs politiques. Mais au-delà de cette portée symbolique et politique, quelles sont les conséquences juridiques de cette constitutionnalisation ? Dans une société où les pouvoirs publics ne sont plus tout puissants, quels effets faut-il reconnaître au droit constitutionnel au logement, pour garantir dans les faits un accès et la jouissance d'un logement à tous ? Quelles obligations est-il proportionné de faire peser sur les particuliers, les propriétaires ? Quelle valeur juridique conférer à ce nouveau droit ? Autant de questions, autant d'enjeux que le présent article ne saurait qu'effleurer.

←

de 1975 prévoit que «l'obtention d'un logement par les sans abris ou ceux qui sont logés de façon inadéquate constitue un objet d'attention spéciale de la part de l'Etat». La Constitution des Pays Bas de 1984 estime, lapidairement, que «les autorités publiques ont le devoir de fournir un logement convenable», tandis que la Constitution suédoise, en son article 2, au chapitre 1^{er} de la constitution de 1976/77, stipule qu'«il incombe à la communauté d'assurer le droit au logement». D'autres pays ont consacré le droit au logement par d'autres voies. Ainsi, au Danemark, la loi sur l'assistance sociale met à charge des municipalités l'obligation de fournir un logement convenable. De la même manière, au Royaume Unis, le *Housing Act* de 1977, révisé en 1996, impose aux autorités locales de loger certaines catégories de sans abris. En Ecosse, le *Homelessness Scotland Act* instaure un droit au logement opposable d'ici 2012. En France, c'est le Conseil constitutionnel qui, le 19 janvier 1995 a déclaré que «la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement est un droit fondamental». Ensuite, est survenue la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, publiée au Journal officiel du 6 mars 2007, qui institue un droit au logement opposable, pour certaines catégories de personnes dès 2008, et pour les autres dès 2012.

La présente contribution traitera des deux interrogations constitutionnelles fondamentales relatives au droit au logement : quels sont les effets juridiques (I) et les obligations à charge des débiteurs (II) de ce droit ?

I. — Les effets du droit au logement

Les droits économiques, sociaux et culturels ont souvent été laissés pour compte par la doctrine classique des droits de l'homme. En effet, leur effectivité est fréquemment remise en question. Il importe dès lors de cerner la portée et l'effet exacts que l'on peut attribuer à ces «droits de l'homme de la seconde génération», dont fait partie le droit à un logement décent. Une distinction s'impose entre le caractère incitatif (1) et le caractère effectif (2) de ce droit(3).

1. — UN DROIT INCITATIF

1.1. — *L'absence d'effet immédiat*

Les travaux préparatoires n'ont eu de cesse d'insister sur le caractère essentiellement incitatif et programmatique de l'article 23 de la Constitution, et dès lors du droit au logement(4). L'article 23 de la Constitution n'aurait donc pas d'effet direct. Cette insistance sur l'absence d'effet direct de cet article doit être nuancée. En effet, beaucoup d'auteurs estiment que la notion d'«effet direct», empruntée au droit international, ne peut être transposée en droit constitutionnel belge, où des normes imprécises et peu claires reçoivent pourtant une applica-

(3) Cette distinction entre droit incitatif et effectif est empruntée à M. VERDUSSEN, «Le droit à un environnement sain dans les Constitutions d'Etats européens», *Annuaire international des droits de l'homme*, 2006, vol. 1, pp. 327-350.

(4) Révision du Titre II de la Constitution en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Rapport fait au nom du groupe de travail «droits économiques, sociaux fondamentaux», *Doc. Parl.*, Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 100-2/4°, pp. 87-88; n° 100-2/1, p. 4, n° 100-2/3 pp. 4, 9 et 11.

tion devant les tribunaux(5). En droit belge, il est plus prudent de parler d'effet immédiat, concept qui renvoie à l'applicabilité directe. Cependant, puisque les juridictions belges ont pour habitude d'utiliser le terme «effet direct», nous considérerons, dans le cadre de cette contribution, les deux expressions comme synonymes.

Les juridictions ont confirmé cette absence d'effet immédiat. Le Conseil d'Etat, section d'administration, a décidé que l'article 23 de la Constitution n'avait pas un tel effet direct et par conséquent, n'était pas contraignant pour le juge sur la simple base de son inscription dans la Constitution(6). Certains juges du fond ont acquiescé sur ce point(7).

Cela étant dit, le développement d'un droit autonome et justiciable à la dignité humaine a contribué à infléchir cette position.

1.2. — *Le droit à la dignité humaine : un palliatif à l'absence d'effet immédiat?*

Si les travaux préparatoires nient très clairement tout effet immédiat aux alinéas 2 et 3 de l'article 23, il n'en est pas de même pour le premier alinéa, qui proclame un droit à la dignité humaine. La tournure de l'article est explicite à cet égard(8).

(5) Voir A. VANWELKENHUIZEN, «L'application directe et l'effet indirect des normes constitutionnelles», Rapports belges au XI^e Congrès de l'Académie internationale de droit comparé tenu à Caracas, 29 août au 5 septembre 1982, Bruxelles, Bruylant, 1985, p. 95; F. DELPÉRÉE, «La Constitution et son interprétation», in *L'interprétation en droit. Approche multidisciplinaire*, Bruxelles, F.U.S.L., 1987, pp. 187-210; J. FIERENS, «L'efficacité juridique des droits économiques, sociaux et culturels», *C.U.P. Education Formation permanente*, Mai 2000, Liège p. 189; M. VERDUSSEN et A. NOEL, «Les droits fondamentaux et la réforme de 1993», *A.P.T.* 1994, p. 130; N. BERNARD, «L'effectivité du droit constitutionnel au logement», *Rev. b. dr. const.*, 2001, p. 158.

(6) C.E., arrêt du 3 juillet 1995, n° 54.196, *T.B.P.* 1996, p. 118.

(7) J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Echos log.*, 2000, p. 120, note L. THOLOME.

(8) N. BERNARD, «Le droit constitutionnel au logement comme arrière plan indissociable du droit du bail», in *Le bail de résidence principale*, sous la direction de G. BENOÎT e.a., Bruxelles, La Chartre, 2006, p. 13; I. HACHEZ, «L'effet de standstill : le pari des droits économiques, sociaux et culturels?», *A.P.T.*, 2000, p. 38; R. ERGEC, «Introduction générale aux droits économiques, sociaux et culturels», in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 16; P. MARTENS, «Les communes et les droits économiques et sociaux», *Rev. dr. comm.*, 1996, p. 207; S. VAN DROOGHENBROEK, «Mendicité, Ordre public et proportionnalité», obs. sous C.E., 8 octobre 1997, n° 68.735, *R.B.D.C.*, 1997, p. 424; J. FIERENS, «L'efficacité juridique des droits économiques, sociaux et culturels», *op. cit.*, p. 210; C.T. Anvers, (sect. Hasselt), 28 novembre 1995, *Chron. D.S.*, 1996, p. 536.

On peut en tirer deux conséquences directes : tout d'abord, l'obligation directe faite à l'Etat de s'abstenir de tout acte contraire à la dignité humaine ; ensuite, celle de consacrer le noyau dur des droits économiques, sociaux et culturels.

Il y aurait donc une obligation d'immédiateté contenue dans l'article 23, alinéa 1^{er}, en marge de l'obligation de progressivité reconnue pour les autres alinéas(9). La dignité humaine serait donc plus qu'une simple invitation, mais deviendrait un droit à portée autonome. Certaines décisions tendent à confirmer cette interprétation. Ainsi, le juge de paix de Verviers a confirmé que « l'alinéa 1^{er} de l'article 23 de la Constitution crée un droit subjectif directement applicable »(10).

2. — UN DROIT EFFECTIF

Le droit à un logement décent était donc, lors de son inscription dans la Constitution, une invitation pour les pouvoirs publics à agir dans ce domaine. Cependant, s'il n'a pas d'effet immédiat propre, il s'est vu reconnaître trois effets juridiques certains : l'effet d'orientation, l'effet d'irradiation, et l'effet de stabilisation(11).

2.1. — *L'effet d'orientation : une directive d'interprétation*

La reconnaissance du droit au logement doit être considérée au minimum comme impliquant un principe d'interpréta-

(9) E. VOGEL-POLSKI, « La reconnaissance en droit international des droits économiques, sociaux et culturels de la personne et son interrelation avec l'article 23 de la Constitution », in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 59. Sur cette obligation de progressivité, voy. *infra*, point 2.

(10) J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Echos log.*, 2000, p. 120, note L. THOLOME.

(11) Les auteurs s'accordent généralement sur l'existence de trois effets juridiques distincts en matière de droits économiques, sociaux et culturels. Nous empruntons à M. VERDUSSEN la formulation originale de ces trois effets : un effet d'orientation, qui oblige le juge à choisir, en cas de concurrence, la norme qui se rapproche le plus du prescrit constitutionnel, un effet d'irradiation, qui oblige les législateurs à tenir compte de l'existence du droit consacré, et un effet de stabilisation, qui interdit le législateur de légiférer à rebours. Voir « Le droit à un environnement sain dans les constitutions d'Etats européens », *op. cit.*, pp. 327-350. Voir également N. BERNARD, « Le droit constitutionnel au logement comme arrière plan indissociable du droit du bail », *op. cit.*, p. 11.

tion(12). Le juge devra, en cas de conflit entre plusieurs normes concurrentes, préférer celle qui se rapproche le plus de l'objectif posé par le texte constitutionnel. L'article 23, alinéa 2, 3° de la Constitution joue ainsi le rôle de standard dans l'interprétation des normes(13).

Il est ainsi frappant de remarquer la manière dont les juges de paix s'appliquent à interpréter le droit du bail de la manière la plus conforme possible au prescrit constitutionnel de l'article 23. Plusieurs pans du droit du bail sont ainsi mis en balance avec les exigences cet article. Les demandes d'expulsion, le non-paiement des loyers, les justifications de la résiliation, les exigences que doivent remplir les bâtiments loués : autant de situations dans lesquelles le juge doit tenir compte du droit au logement et prendre une décision la plus conforme possible au prescrit de l'article 23.

Certains jugements sont, à cet égard, significatifs, et ce dans des matières aussi variées que les situations d'expulsion(14), les retards de paiement de loyers(15), et les exigences de salubrité que doivent remplir les logements(16).

2.2. — *L'effet d'irradiation : une obligation à agir*

Dans la perspective d'une conception objective des droits fondamentaux, la consécration constitutionnelle du droit au logement emporte par elle-même l'obligation pour le législateur compétent d'agir et de tout mettre en œuvre en faveur

(12) N. BERNARD, «L'effectivité du droit constitutionnel au logement», *op. cit.*, p. 159.

(13) R. ERGEC, «Introduction générale aux droits économiques, sociaux et culturels», in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, *op. cit.*, p. 17.

(14) J.P. Uccle, 16 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2007, liv. 24, p. 1003.

(15) J.P. Uccle, 15 mars 1995, *J.J.P.*, 1997, p. 166; J.P. Uccle, 15 février 1995, *J.J.P.*, 1997, p. 164; J.P. Roulers, 1^{er} mars 1996, *R.W.*, 1997-98, p. 1054; J.P. Ixelles (2), 27 avril 1994, *J.J.P.*, 1997, p. 122, note B. HUBEAU; Civ. Charleroi (réf), 10 janvier 2000, *R.G.D.C.*, pp. 594-601, note J. FIERENS, «La dignité humaine comme limite à l'exception d'inexécution».

(16) J.P. Ostende (2), 1^{er} juin 2005, *Echos log.*, 2007, liv. 2, p. 26; J.P. Grâce-Hollogne, 25 janvier 2002, *Echos log.*, 2002, liv. 3, p. 115; J.P. Grâce-Hollogne, 10 octobre 2000, *Echos log.*, 2001, liv. 1, p. 14, note L. THOLOME; A contrario, J.P. Grâce-Hollogne, 23 juin 2000, *Echos log.* 2001, liv. 1, p. 15.

de la protection effective de ce droit(17). En effet, la constitutionnalisation de celui-ci impose à l'Etat le devoir de prendre des mesures en vue de sa mise en œuvre(18). L'article 23 de la Constitution est sur ce point particulièrement clair : le législateur a une obligation de garantie des droits économiques, sociaux et culturels(19).

Mais quelle est la nature de cette obligation ? Marc Verdussen souligne qu'il existe une tendance à considérer que les droits fondamentaux emportent une obligation juridique pour les différents législateurs à agir, leur conférant une «dimension objective»(20) : «[c]'est l'idée que chaque droit fondamental est par lui-même l'expression d'une valeur qui, parce qu'elle est reconnue par la Constitution, ne peut rester platonique et, par conséquent, ne peut laisser les pouvoirs publics indifférents»(21).

C'est en Allemagne que cette tendance à l'objectivisation s'est fortement développée, mais celle-ci s'ancre désormais dans de nombreux systèmes juridiques. Selon les cas, les différents législateurs se voient imposer une obligation de moyen(22) ou de résultat(23). La Cour constitutionnelle de

(17) M. VERDUSSEN, S. DEPRE, T. BOMBOIS, «Les devoirs fondamentaux en droit constitutionnel comparé», in *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, sous la direction de H. DUMONT, F. OST et S. VAN DROOGHENBROECK, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 271-274; N. BERNARD, «L'effectivité du droit constitutionnel au logement», *op. cit.*, p. 159.

(18) V. MRATTCHEV, «Constitutionnalisation des droits sociaux fondamentaux et les taches du législateur en vue de garantir leur exercice : l'expérience bulgare», in *Liber amicorum Maxime Stroobant*, Mys & Breesch, p. 169.

(19) M. VERDUSSEN, «Les droits fondamentaux des citoyens dans la Belgique fédérale», *Revista catalana de dret public*, 2005, p. 187. Cette obligation d'intervention est moins claire pour les droits civils et politiques mais il faut sans doute considérer que cette dimension objective (intervention en vue de garantir les droits) est inhérente aux droits de l'homme en général.

(20) M. VERDUSSEN, «Le droit à un environnement sain dans les Constitutions d'Etats européens», *op. cit.*, pp. 349-350. *Contra* : N. BERNARD, «Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail», *op. cit.*, p. 11 : «Le législateur ne peut demeurer passif : il a l'obligation morale sinon de consacrer formellement dans les faits le droit au logement, au moins d'en tenir compte dans les dispositions qu'il prendrait par la suite.» (c'est nous qui soulignons).

(21) M. VERDUSSEN, S. DEPRE, T. BOMBOIS, «Les devoirs fondamentaux en droit constitutionnel comparé», *op. cit.*, p. 271.

(22) Ainsi, lorsque la commune met à disposition de personnes en situation sociale difficile des logements de transit, celle-ci n'est pas astreinte à un résultat déterminé. Voir J.P. Grâce-Hollogne 30 mai 2002, *Echos log.*, 2003, liv. 1, p. 29.

(23) L. THOLOME, «L'article 23 de la Constitution n'est pas une simple déclaration de principe», note sous J.P. Vervier, 30 juin 2000, *Echos Log.*, 2000, liv. 4, pp. 119-123; Civ. Bruxelles (réf.) 19 juin 2000, *J.T.*, 2004, www.jt.larcier.be.

Belgique paraît également reconnaître une véritable obligation juridique de consacrer le droit au logement. Ainsi, elle justifie, dans un arrêt prononcé le 14 juin 2000, la constitutionnalité d'une taxe levée sur les propriétaires d'immeubles inoccupés, si cette taxe ne vise que les propriétaires d'immeubles inoccupés et non entretenus, en raison de «l'obligation faite, par l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution, aux législateurs, notamment au législateur régional, de garantir le droit à un logement décent»(24).

a) *Des obligations précises*

Les travaux préparatoires précisent les obligations des pouvoirs publics en matière de logement. Ils doivent d'abord «veiller d'une part, à ce qu'il y ait assez de logements sociaux»(25) et doivent donner une assistance matérielle et financière aux «personnes qui, pour une raison quelconque, ne trouvent plus à se loger ou à loger leur famille»(26). Ils doivent créer «suffisamment d'espaces habitables»(27) et veiller à «la qualité de l'habitat et de son environnement»(28). Les travaux préparatoires afférents aux premières propositions d'article, qui comprenaient une disposition spécifique sur l'expulsion, imposaient aux pouvoirs publics de mettre au point une législation permettant d'éviter les situations d'expulsion(29). Enfin, il est certain que le droit au logement implique l'obligation pour les pouvoirs publics de prévenir les discriminations en matière d'accès au logement(30). En résumé, «le droit

(24) C.A., n° 67/2000, 14 juin 2000, B.4.2.5. Le juge constitutionnel a répété cette obligation dans un arrêt similaire, portant sur la constitutionnalité d'une taxe frappant les immeubles inoccupés mais ne distinguant pas entre les immeubles inoccupés pour des raisons indépendantes de la volonté de leurs propriétaires et les autres (C.A., n° 75/2006, 10 mai 2006, B.5).

(25) *Doc. Parl.*, Sén., sess. extr., 1991, 100-2/1°, p. 10.

(26) *Doc. Parl.*, Ch., sess. extr., 1991-1992, 381/1, p. 11.

(27) *Doc. Parl.*, Ch., sess. extr., 1991-1992, 381/1, p. 11.

(28) *Doc. Parl.*, Sén., sess. extr., 1991, 100-2/1°, p. 10.

(29) *Doc. Parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, 100-2/1°, p. 11.

(30) *Doc. Parl.*, Ch., sess. extr., 1991-1992, 381/1°, p. 9.

à un logement décent va plus loin que le droit d'avoir un toit au dessus de la tête. Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que chacun puisse être logé dans une habitation adaptée, du point de vue de la sécurité, de la qualité et de l'espace, à la situation économique du pays»(31).

b) *La sanction des obligations — juridiques? — d'agir*

Le problème qui se pose est évidemment celui de la sanction. Les législateurs peuvent-ils être mis en cause pour leur inaction dans la consécration du droit au logement? Répondre à cette question, c'est se pencher sur la problématique de la responsabilité du législateur pour une abstention. La Cour de cassation, dans son arrêt du 28 septembre 2006, a décidé que «[s]aisi d'une demande tendant à la réparation d'un dommage causé par une atteinte fautive à un droit consacré par une norme supérieure imposant une obligation à l'Etat, un tribunal de l'ordre judiciaire a le pouvoir de contrôler si le pouvoir législatif a légiféré de manière suffisante et adéquate pour permettre à l'Etat de respecter cette obligation, lors même que la norme qui la prescrit laisse au législateur un pouvoir d'appréciation quant aux moyens à mettre en œuvre pour en assurer le respect.»(32). La Cour admet à certaines conditions que l'Etat puisse être tenu responsable d'une omission du pouvoir législatif. On l'a déjà affirmé, le droit au logement emporte une obligation juridique s'imposant au législateur(33), déduite de l'objectivisation du droit au logement. Il est, par conséquent, tout à fait imaginable d'intenter contre les pouvoirs publics une action en responsabilité du fait de leur omission de légiférer dans le domaine du droit au logement, si cette inac-

(31) *Doc. Parl.*, Ch., sess. extr., 1991-1992, 381/1, p. 11.

(32) Cass. (1^{re} ch.), 28 septembre 2006, *J.T.*, 2006, p. 595.

(33) N. Bernard semble considérer que cette obligation de prendre en compte le droit au logement n'est qu'une obligation «morale». Voir N. BERNARD, «Le droit constitutionnel au logement comme arrière plan indissociable du droit du bail», *op. cit.*, p. 11.

tion a causé un dommage à un particulier. Cependant, les juridictions sont, pour l'instant, réticentes à cet égard(34).

c) Une obligation particulièrement importante : garantir le droit au logement sans discrimination

Comme dans toute matière, le législateur devra veiller au respect du principe d'égalité. En effet, les particuliers ont le droit à ce que le législateur leur reconnaisse des droits économiques, sociaux et culturels sans discrimination. Lorsque l'omission ne concerne qu'une catégorie de personne, une censure doit être possible(35) même si les travaux préparatoires vont en sens contraire(36). Il faut signaler, à cet égard, que l'Etat fédéral s'est doté d'une législation anti-discrimination étouffée; ce n'est pas encore le cas des Régions(37).

(34) A notre connaissance, une action de ce type n'a été intentée qu'une seule fois en matière de logement. En appel de l'ordonnance du juge de paix, le Tribunal de Première instance de Bruxelles, dans son jugement RG n° 06/13998/A, RG n° 06/14261/A, RG n° 06/14642/A (affaires jointes) du 6 décembre 2007 (non publié), a finalement déclaré l'action en intervention forcée de squatteurs (intimés) contre les pouvoirs publics (appelants) irrecevable, tout en reconnaissant le caractère légitime de l'objectif poursuivi par les intimés ainsi que le droit de toute personne physique à un logement décent : « *L'objet de l'action en intervention formée par les actuels intimés tend à entendre condamner les appelants solidairement, in solidum ou l'un à défaut de l'autre, à les reloger dans un logement décent dès leur expulsion et, à titre subsidiaire, de condamner les appelants à une somme de 100 EUR par jour et par personne, tant qu'ils n'auront pas trouvé un nouveau logement et encore, à titre encore plus subsidiaire, condamner les appelants à leur payer la somme provisionnelle de 25.000 EUR à titre de dommages et intérêts pour avoir négligé de mettre en œuvre en temps opportun les dispositions légales leur accordant compétence en la matière.* »

Sans doute le but poursuivi par les actuels intimés est-il, en soi, louable. Toute personne physique a droit à un logement conformément à la loi.

Toutefois, les intimés ne démontrent pas avoir un intérêt personnel et direct à l'action en intervention formée par leurs soins. »

(35) R. ERGEC, « Introduction générale aux droits économiques, sociaux et culturels », *op. cit.*, pp. 1-18; C. DARVILLE-FINET, « Quelques réflexions sur l'insertion des droits économiques sociaux et culturels », in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, *op. cit.*, p. 298.

(36) P. MARTENS, « Conclusions générales », in *Les droits économiques, sociaux et culturels*, *op. cit.*, p. 313.

(37) Voy. les lois du 10 mai 2007, M.B. 30 mai 2007 et N. BERNARD, « Les lois anti-discrimination et le secteur du logement (privé et social) », in *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, C. BAYART, S. SOTTIAUX et S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), Bruxelles, La Chartre, 2008, p. 801. L'absence de transposition de la directive 2002/73 CE par les régions a été sanctionnée par la Cour de justice des Communautés européennes dans son arrêt du 17 juillet 2008, *Commission c. Belgique* (n° C-543).

La Cour constitutionnelle a récemment eu l'occasion de se prononcer sur la question, à l'occasion des recours en suspension et en annulation introduits contre certaines dispositions du Code flamand du logement⁽³⁸⁾, prévoyant qu'un individu, en Région flamande, doit manifester la «volonté d'apprendre le néerlandais» pour bénéficier d'un logement social.

Le gouvernement de la Communauté française arguait que les dispositions attaquées créaient des différences de traitement injustifiées, d'une part, entre les candidats à la location d'un logement social et toutes les autres personnes, et, d'autre part, entre les candidats à la location d'un logement social qui connaissent déjà le néerlandais et ceux qui l'ignorent. Il estimait que la discrimination était d'autant plus importante qu'un mécanisme de sanction est prévu par le décret flamand

(38) Article 92, §3, du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, tel que modifié par l'article 6 du décret du 15 décembre 2006, *M.B.*, 19 février 2007 : «Le locataire d'une habitation sociale de location respecte les obligations suivantes : (...) 6° pour autant que le locataire occupe une habitation sociale qui n'est pas située dans une commune de la périphérie ou de la frontière linguistique, tel que mentionné dans les lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, avoir la volonté d'apprendre le Néerlandais. (...) 7° pour autant que le locataire occupe une habitation sociale qui n'est pas [lire qui est] située dans une commune de la périphérie ou de la frontière linguistique, tel que mentionné dans les lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, sans porter préjudice aux facilités linguistiques, avoir la volonté d'apprendre le néerlandais. (...)». Article 93, §1^{er}, alinéa 2, du même Code flamand du logement : «Au moment de l'enregistrement, le candidat locataire doit, aux conditions à arrêter par le gouvernement flamand : 2° pour autant que le locataire veut occuper une habitation sociale qui n'est pas située dans une commune de la périphérie ou de la frontière linguistique, tel que mentionné dans les lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, avoir la volonté d'apprendre le Néerlandais. (...) 3° pour autant qu'il veuille occuper une habitation sociale qui n'est pas [lire qui est] située dans une commune de la périphérie ou de la frontière linguistique, tel que mentionné dans les lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, sans porter préjudice aux facilités linguistiques, avoir la volonté d'apprendre le Néerlandais. (...)». Article 95, §1^{er}, alinéa 1 : «Le candidat locataire, ainsi qu'au moment de l'accès au contrat de location courant, la personne, visée à l'article 2, §1^{er}, premier alinéa, 34°, c) et d), ne peut être admis à une habitation sociale de location que lorsqu'il prouve : 2° pour autant qu'il veuille occuper une habitation sociale qui n'est pas située dans une commune de la périphérie ou de la frontière linguistique, tel que mentionné dans les lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, sans porter préjudice aux facilités linguistiques, avoir la volonté d'apprendre le Néerlandais. (...) 3° pour autant qu'il veuille occuper une habitation sociale qui n'est pas [lire qui est] située dans une commune de la périphérie ou de la frontière linguistique, tel que mentionné dans les lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative, sans porter préjudice aux facilités linguistiques, avoir la volonté d'apprendre le Néerlandais. (...)».

à l'encontre de ceux qui ne respectent pas les nouvelles dispositions décrétales.

Dans son arrêt du 12 juillet 2007, la Cour avait rejeté la demande en suspension du gouvernement de la Communauté française, au motif que «les dispositions en cause créent une obligation de moyen, et non une obligation de résultat»(39).

Dans son arrêt d'annulation du 10 juillet 2008, la Cour s'est chargée de vérifier si ces mesures étaient «raisonnablement justifiées»(40). Elle s'est d'abord attelée à identifier l'objectif poursuivi par le législateur flamand en prenant les normes attaquées. Elle a relevé que le législateur flamand souhaitait limiter les problèmes causés par le manque de communication entre des locataires ne parlant pas le néerlandais et les services du bailleur. Elle a ensuite relevé que les travaux préparatoires du décret précisent que «la volonté d'apprendre le néerlandais» ne doit pas être confondue avec la capacité de parler le néerlandais, en sorte que l'intention du législateur décretal n'est aucunement d'accorder la priorité aux candidats locataires néerlandophones sur les autres. Enfin, la Cour a souligné la relation existant entre ces objectifs du législateur flamand et le décret du 28 février 2003 relatif à la politique flamande d'intégration civique, conçue comme «processus interactif».

Moyennant la réserve que les éventuelles sanctions du refus d'apprendre le néerlandais soit «proportionnées aux nuisances ou dégradations causées par ces refus et qu'elles ne puissent justifier la résiliation du bail que moyennant un contrôle judi-

(39) C.C., n° 104/2007, 12 juillet 2007, considérant B.9.2. Au considérant B.10., la Cour conclut que «dès lors qu'il ressort de l'examen limité auquel la Cour procède dans le cadre du traitement d'une demande de suspension que les dispositions dont la suspension ne portent pas atteinte aux garanties dont jouissent les locataires ou les candidats locataires francophones qui occupent ou qui souhaitent obtenir une habitation sociale située sur le territoire d'une des communes citées aux articles 7 et 8 des lois coordonnées sur l'emploi des langues en matière administrative, en vertu des dispositions existantes lors de l'entrée en vigueur de l'article 16*bis* de la loi spéciale de réforme institutionnelles, le moyen tiré de la violation de cette dernière disposition, lue isolément ou combinée avec l'article 30 de la constitution ne peut être considéré comme sérieux au sens de l'article 16*ter* de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.»

(40) C.C., arrêt n° 101/2008 du 10 juillet 2008, considérant B.31.

ciare préalable»(41), la Cour a estimé que l'obligation de montrer sa volonté d'apprendre le néerlandais «n'est pas disproportionnée» aux objectifs poursuivis, «dès lors qu'elle ne porte que sur une connaissance élémentaire de la langue, que des cours sont mis gratuitement à la disposition des personnes intéressées (...), que celles-ci sont néanmoins libres de montrer leur volonté d'apprendre le néerlandais par tout autre moyen (...) et qu'aucune obligation de résultat ne peut leur être imposées (...)»(42).

2.3. — *L'effet de stabilisation (standstill)*

L'effet de *standstill*, autrement appelé «effet de cliquet», interdit de légiférer à rebours des droits existants, et s'oppose dès lors à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation applicable, sans que soient présents à cette fin des motifs d'intérêt général(43).

C'est sans doute la consécration de ce principe qui garantit le plus l'effectivité des droits économiques, sociaux et culturels. Si le texte même de l'article 23 n'implique aucune obligation de *standstill*, les travaux préparatoires sont clairs sur ce point. On y retrouve l'interdiction pour les législateurs de voter des normes «allant à l'encontre de l'objectif poursuivi, comme le développement d'efforts en vue de garantir un environnement sain ou un logement adéquat»(44). Les rédacteurs de l'article 23 étaient conscients du fait qu'«en créant une obligation à effet de stand-still, l'on interdit toute mesure qui constituerait un retour au passé par rapport aux décisions du législateur actuel»(45). L'absence de précision dans la Constitution sur le *standstill* s'explique par le fait que cet effet est intrinsèque aux droits économiques, sociaux et culturels, par

(41) Considérant B.35.

(42) Considérant B.34.2. Nous ne développons pas ici les passages de l'arrêt de la Cour constitutionnelle consacrés au cas spécifique des communes à facilité linguistique.

(43) Voir I. HACHEZ, «La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution : cachez ce *standstill* que je ne saurais voir!», note sous C.A., n° 150/2004, 15 septembre 2004, *Amén.*, 2004, pp. 132 et s., considérant B. 12.

(44) *Doc. Parl.*, Sén., sess. extr., 1991-1992, 100-2/4°, pp. 86-87.

(45) *Ibid.*

essence programmatiques et s'inscrivant, «par définition, dans une dynamique téléologique»(46).

La Cour constitutionnelle reconnaît le principe de *standstill* dans toute une série de matières(47). Elle estime que le *standstill* s'oppose à une diminution du niveau de protection offert par la législation applicable, mais que ce principe ne peut en aucun cas être interprété comme conférant un droit acquis au maintien de la norme. Il s'agit d'un droit au maintien d'un niveau de protection équivalent à celui garanti. Le législateur peut donc garantir autrement le niveau de protection, ou encore avancer dans la protection des droits. Il lui est seulement interdit de légiférer à rebours par rapport au niveau de protection alors consacré(48). La Cour, dans l'arrêt «wooncode» précité, a envisagé le principe de *standstill* en rapport avec le droit au logement, sans toutefois en faire une application très claire(49).

La Cour, estime, de jurisprudence constante, que seul un recul *sensible* est de nature à porter atteinte à l'obligation de *standsill*. Selon Isabelle Hachez, cette exigence n'est pas proportionnée. En effet, l'intensité du recul opéré est prise en compte tant au niveau de l'existence même de l'atteinte matérielle qu'au niveau de la justification qui s'opère dans le raisonnement de proportionnalité ultérieur(50).

Enfin, la Cour admet que des motifs liés à l'intérêt général puissent justifier qu'une atteinte soit portée à l'obligation de *standstill*. La doctrine admet généralement ces motifs afin

(46) H. DUMONT, «L'apport des droits fondamentaux au droit de l'environnement, de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire», *Amén.* 1996, pp. 288-298. Voir aussi : N. BERNARD, «Le droit constitutionnel au logement», *op. cit.*, p. 14; I. HACHEZ, «La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution : Cachez ce standstill que je ne saurais voir!», *op. cit.*, note infrapaginale n° 13.

(47) Voir entre autres, C.A., n° 33/92, 7 mai 1992, Considérant B.4.3.; C.A., n° 40/94, 19 mai 1994, Considérant B.2.3.

(48) I. HACHEZ, *ibid.*, p. 135 et N. BERNARD, «Le monde de la pauvreté écartelé entre deux temporalités apparemment contradictoires», in *L'accélération du temps juridique*, sous la direction de P. GERARD, F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, Bruxelles, F.U.S.L., 2000, p. 858.

(49) C.C., arrêt n° 101/2008 du 10/juillet 2008, B.28.

(50) I. HACHEZ, «La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution : Cachez ce *standstill* que je ne saurais voir!», *op. cit.*, p. 135.

d'éviter un effet pervers : sachant qu'il ne peut revenir en arrière, le législateur pourrait ne pas légiférer(51).

Mais des questions persistent, sans que la Cour n'y ait apporté de réponse claire. Ainsi subsistent des interrogations quant à la législation par rapport à laquelle l'éventuel recul doit être apprécié. Soit l'on prend en considération un point fixe, c'est-à-dire le niveau de protection offert par la législation au moment de l'adoption de l'article 23 de la Constitution, soit l'on adopte la thèse du point mobile, et la législation à prendre en considération est celle qui était en vigueur au moment de l'adoption de la nouvelle norme litigieuse. Cette dernière thèse est évidemment la plus cohérente, puisqu'elle permet de rencontrer la dimension de progressivité inhérente aux droits économiques, sociaux et culturels en additionnant les différentes interventions des législateurs(52). La Cour constitutionnelle semble, dans ses arrêts les plus récents, préférer la thèse du point mobile(53), sans pour autant s'être prononcée définitivement sur la question.

Dans son arrêt de principe rendu en la matière, l'arrêt *Jacobs*, le Conseil d'Etat affirme clairement l'existence d'une obligation de *standstill* attachée à l'article 23 de la Constitution(54) et confirme cette opinion dans plusieurs avis de sa section de législation. Quant à elle, la Cour de cassation tout à la fois reconnaît l'effet de *standstill* et se refuse à l'élever au rang de principe général du droit(55).

Il reste à préciser que plusieurs sanctions et recours sont envisageables en cas de non respect du principe de *standstill*. Il pourrait y avoir lieu à l'application de l'article 159 de la Constitution devant les cours et tribunaux. La violation de

(51) M. VERDUSSEN et A. NOEL, «Les droits fondamentaux et la réforme de 1993», *op. cit.*, 1994, p. 132; C. DARVILLE-FINET, «Quelques réflexions sur l'insertion des droits économiques, sociaux et culturels», *op. cit.*, p. 297; P. MARTENS, «Conclusions générales», *op. cit.*, p. 316.

(52) I. HACHEZ, «La Cour d'arbitrage et l'article 23 de la Constitution : cachez ce *standstill* que je ne saurais voir!», *op. cit.*, p. 138.

(53) I. HACHEZ, «Lorsque Cour d'arbitrage et *standstill* se rencontrent», *J.T.*, 2007, p. 153.

(54) C.E., arrêt *Jacobs* du 29 avril 1999, n° 80.018.

(55) Cass. (2^e ch.), 14 janvier 2004, <http://www.cass.be> (25 février 2004).

l'effet de *standstill* pourrait donner lieu à une injonction de faire ou de ne pas faire. Enfin, une action en responsabilité contre l'autorité fautive, sur base notamment du respect des attentes légitimes d'autrui, pourrait être intentée(56).

II. — Les obligations à charge des débiteurs du droit au logement

La question des débiteurs du droit au logement est complexe. Le droit au logement est avant tout un droit qui doit être respecté, protégé et mis en œuvre par les pouvoirs publics (1). Mais il faut également examiner la question de savoir si des obligations pèsent sur les particuliers dans la réalisation du droit au logement (2) et sur les titulaires de ce droit (3).

1. — LES POUVOIRS PUBLICS

Les travaux préparatoires de l'article 23 insistent particulièrement sur le rôle des pouvoirs publics en matière de droits économiques, sociaux et culturels, puisqu'ils sont les garants de la réalisation de ces droits(57). L'épineuse question de la répartition des compétences ressurgit évidemment ici (1.1.). Les effets du droit au logement ont déjà été exposés plus haut, ainsi que les obligations qui en découlent pour les pouvoirs publics. Mais il importera ici de voir quelle portée les juges donnent effectivement aux obligations pesant sur ceux-ci (1.2.).

1.1. — *La répartition des compétences : des obligations partagées*

S'il revient au Constituant de reconnaître les droits fondamentaux, l'aménagement et la protection de ces droits relè-

(56) J. FIERENS, «L'efficacité juridique des droits économiques, sociaux et culturels», *op. cit.*, p. 195.

(57) Voir entre autres : *Doc. Parl.*, Sén., sess. extr., 1991, 100-2/1°, pp. 10-11; *Doc. Parl.*, Ch., sess. extr., 1991-1992, 381/1, pp. 9-11.

vent tantôt de la collectivité fédérale, tantôt des collectivités fédérées. Les collectivités fédérées n'ont, en effet, aucune autonomie constitutionnelle, même si elles peuvent conclure des traités dans une domaine relevant de leurs compétences, en vertu de l'article 167, §4 de la Constitution(58). La Constitution fédérale rassemble dès lors en Belgique toutes les collectivités autour d'un fond commun de valeurs auxquelles les collectivités fédérées ne peuvent toucher(59).

En ce qui concerne la compétence d'aménager les droits fondamentaux, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle a été contrastée. Dans un arrêt de 1991, elle décide que l'organisation concrète des droits fondamentaux ressort de la compétence exclusive du législateur fédéral(60). En 1999, la Cour opère un revirement de jurisprudence et considère que chaque collectivité fédérée peut régler les droits fondamentaux dans son domaine de compétence(61). Une exception subsiste à ce principe : lorsqu'une disposition de la Constitution, adoptée postérieurement à 1980, prévoit que la «loi» devra garantir un droit fondamental, seul le législateur fédéral est compétent(62).

Les problèmes de répartition de compétences ressurgirent lors des discussions concernant le futur article 23 de la Constitution(63). Il a été confirmé dans cet article qu'il revient aux législateurs compétents de garantir l'exercice des droits consacrés(64). La collectivité fédérale n'est compétente pour amé-

(58) M. VERDUSSEN, «Les droits fondamentaux des citoyens dans la Belgique fédérale», *op. cit.*, pp. 181-185; A. SCHAUSS, «L'incidence de la fédéralisation sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels», in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, *op. cit.*, p. 125. Les traités relatifs aux droits fondamentaux feront l'objet de plusieurs normes d'assentiment, ressortant de la catégorie des traités mixtes.

(59) M. VERDUSSEN, «Les droits fondamentaux des citoyens dans la Belgique fédérale», *op. cit.*, p. 175.

(60) C.A., arrêt du 28 mai 1991, n° 14/91.

(61) C.A., n° 124/99, arrêt du 25 novembre 1999.

(62) M. VERDUSSEN, «Les droits fondamentaux des citoyens dans la Belgique fédérale», *op. cit.*, p. 188.

(63) Rapport sur les travaux du groupe de travail «Droits économiques et sociaux», *Doc. Parl.*, Sénat, sess. ord., 1991-1992, n° 100-2/4°, p. 28.

(64) P. MARTENS, «L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution», *Rev. b. dr. const.*, 1995, pp. 3-20.

nager les droits fondamentaux que lorsque la concrétisation du droit ne ressort d'aucune compétence particulière, ou lorsqu'elle possède une compétence réservée en la matière(65).

Ce n'est pas l'article 23 de la Constitution lui-même qui fixe la répartition des compétences en matière de logement. La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 confie aux Régions un grand nombre de compétences dans le domaine du logement (A). Mais tant la collectivité fédérale (B) que les pouvoirs locaux (C) conservent des compétences importantes en la matière.

A. Les **Régions** sont, en vertu de l'article 6, §1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980, les débitrices principales de l'obligation de garantir le droit au logement, puisqu'elles sont compétentes pour le logement et pour «la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publique». En ce qui concerne le «logement» au sens strict, cet article 6 renvoie aux matières qui étaient réglées, avant la régionalisation, par l'ancien code du logement, qui s'appliquait sur tout le territoire.

Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 8 août 1980 détaillent les compétences des Régions, qui peuvent prendre des mesures tendant à promouvoir la construction, l'occupation, l'assainissement, l'amélioration ou encore l'adaptation et la démolition des logements. En matière de sécurité, de salubrité et de qualité de l'habitat, ce sont donc les Régions qui sont compétentes(66). En outre, l'article 6 de la loi spéciale dote les Régions de la compétence de régir la police des habitations qui constituent un danger pour la propreté et la salubrité publique. Ainsi, les Régions sont compétentes pour la lutte contre les taudis, «au sens des dispositions qui forment actuellement l'article 135 de la Nouvelle loi communale»(67).

(65) A. SCHAUSS, «L'incidence de la fédéralisation sur la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels», *op. cit.*, p. 128.

(66) B. JADOT et M. QUINTIN, «La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer», *Rev. Dr. Comm.*, 2000, p. 78. Voir aussi *Doc. parl.*, Sén., sess. Extr., 1979, n° 261/1, annexe II.

(67) *Ibid.*, p. 79.

Ces dispositions ne tendent pas à procurer un logement décent à des personnes envisagées individuellement, mais à assurer la sauvegarde de la santé publique en général, contre les infections ou maladies contagieuses. Enfin, la loi spéciale du 13 juillet 2001 a conféré aux Régions de nouvelles compétences en matière de taxation immobilière. Disposant déjà auparavant de la maîtrise de certains impôts immobiliers, les Régions sont désormais compétentes en ce qui concerne le taux, la base imposable et les exonérations au précompte immobilier.

B. La **collectivité fédérale** n'est pas pour autant dénuée de toute compétence en matière de logement, loin s'en faut. En effet, celle-ci peut encore régler la qualité des logements, et ce de plusieurs façons. Premièrement, par le biais de sa compétence en matière de sécurité publique en général, l'autorité fédérale peut agir sur la qualité des logements, en ce qui concerne notamment les normes de base en matière de protection contre l'incendie. Deuxièmement, le règlement des rapports contractuels entre le preneur et le bailleur, reste une compétence résiduelle de la collectivité fédérale. Troisièmement, elle reste seule compétente pour la procédure d'expulsion, étant la seule autorité pouvant modifier le Code judiciaire(68). De plus, ses compétences en matière de politique de lutte contre la pauvreté interviennent de manière évidente dans la question de l'accès au logement. Ainsi, l'autorité fédérale a-t-elle pris des mesures en ce qui concerne l'aide sociale en faveur des personnes sans abri, a modulé l'intervention des CPAS dans la constitution de la garantie locative, dans les avances sur les aides de déménagement, dans des primes d'installation pour les sans abris, ... Enfin, elle a établi des programmes d'action fédéraux, qui ont des conséquences, directes ou indirectes, dans le domaine du logement. Ainsi, les plans d'action en faveur de l'inclusion sociale et ceux concernant la politique des grandes villes méritent d'être cités. L'agencement des compétences de la collectivité fédérale et des Régions a donné lieu à

(68) F. NOËL, «Les incidences des décisions fédérales sur le droit et l'accès au logement», *Echos log.*, 2003, p. 116.

certaines incohérences pratiques, dont certaines ont été résolues par la Cour constitutionnelle(69).

C. Les **communes** ne sont pas en reste en matière de logement. En vertu des articles 135 de la Nouvelle loi communale, les communes peuvent intervenir en matière de lutte contre l'insalubrité, par le biais de règlements de police spécifique, du règlement général de police, de règlements d'urbanisme, de règlements taxe sur les taudis, d'arrêtés de police et de permis d'urbanisme. En outre, la commune peut utiliser l'article 134*bis* de la Nouvelle loi communale qui lui permet de réquisitionner les immeubles abandonnés depuis plus de six mois afin de les mettre à la disposition de personnes sans abri(70). De plus, des ordonnances régionales ont confié aux communes des compétences en matière de réquisition d'immeubles et d'acquisition d'immeubles abandonnés. Il va sans dire que les compétences des communes doivent être exercées dans le respect des compétences régionales et fédérales(71).

On le voit, l'identification des débiteurs du droit au logement n'est pas aisée(72). Dans tous les cas, l'article 23 de la Consti-

(69) C.C., arrêt du 14 mai 2003, n° 67/2003, *Echos log.*, 2003, p. 125 : Ainsi a-t-il été décidé que les Régions peuvent exercer leur compétence à l'égard de certaines catégories de logement sans que cela ne porte atteinte au pouvoir de l'autorité fédérale de régler les rapports contractuels. De plus, il a été considéré que les Régions peuvent édicter des normes de salubrité et prendre des mesures comme le permis de location, pour autant que ces mesures soient nécessaires, que la matière se prête à un règlement différencié et que l'incidence des dispositions soit marginale.

(70) F. LAMBOTTE, «Les communes, la lutte et le Code bruxellois du Logement», *Rev. Dr. Comm.*, 2006, pp. 20-24.

(71) *Ibid.*, p. 21 «Ce sont les autorités fédérales et régionales qui déterminent le cadre et les limites des initiatives réglementaires communales; lorsqu'un règlement communal vise des logements qui n'entrent pas dans le champ d'application des normes supérieures, la commune est libre d'édicter les normes qu'elle souhaite; lorsque le règlement communal régle une matière qui entre dans le champ d'application de normes supérieures, la commune conserve, au mieux, la liberté de prévoir des normes complémentaires ou plus sévères».

(72) Voyez pour de plus amples détails : B. HUBEAU, «Quelques considérations générales relatives aux arrêts de la Cour d'arbitrage du 17 juin 1998 et du 30 mars 1999 concernant certaines compétences en matière de logement et de bail», *Act. Jur. Baux*, 1999, pp. 130-135; HUBEAU, B., «Les baux de logement sociaux», in X., *Les baux. Commentaire pratique*, Kluwer, Bruxelles, 2006; BASTELE, D., «La sécurité contre l'incendie dans les logements — Compétence ou incompétence du Conseil régional Wallon?», *R.R.D.*, 1988, pp. 365-375; F. LAMBOTTE, «L'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois

tution fait peser sur toutes ces collectivités la responsabilité de consacrer, de respecter et de protéger le droit au logement.

1.2. — *Les juges et l'obligation des pouvoirs publics de concrétiser le droit au logement*

Les obligations à charge des pouvoirs publics, principaux débiteurs du droit au logement, sont nombreuses et ont été précisées : obligation d'agir pour concrétiser le droit au logement, obligation d'interpréter les normes de manière la plus conforme possible au droit au logement, et enfin interdiction de légiférer à rebours du niveau de protection garanti par la législation applicable.

A. **Au contentieux objectif de légalité**, la Cour constitutionnelle envisage, dans plusieurs arrêts, la portée du droit au logement sous l'angle de l'objectif légitime qui permet de justifier une ingérence dans un autre droit fondamental. Dans son arrêt du 20 avril 2005, la Cour estime qu'« il peut, en effet, se justifier qu'afin de garantir le droit au logement décent consacré par l'article 23 de la Constitution, le législateur ordonnancier autorise les pouvoirs publics à se renseigner sur l'occupation effective d'un immeuble pour lequel tout laisse à penser que celui-ci pourrait être inoccupé. Une telle mesure ne peut être considérée comme une ingérence disproportionnée dans le droit au respect de la vie privée, de la vie familiale et du domicile des personnes concernées » (73). Dans cet arrêt, la Cour a estimé qu'il n'y avait pas d'atteinte disproportionnée au droit de propriété privée lorsque le législateur prévoit un droit de gestion publique sur les immeubles inoccupés, les immeubles qui n'ont pas fait l'objet de travaux de rénovation ou encore

du Logement : de l'obligation de louer un logement décent au droit de gestion publique», *Amén.*, 2004, pp. 86-97; F. LAMBOTTE, «Les communes, la lutte contre l'insécurité et le Code bruxellois du Logement», *Rev. Dr. Commun.*, 2006, pp. 18-35; S. LEPRINCE et N. BERNARD, «Les normes de qualité des logements», in X., *Les baux. Commentaire pratique*, op. cit.; ROBERT, J., BOVERIE, M., «Les pouvoirs des communes en matière immobilière», in X., *Guide de droit immobilier*, Kluwer, Waterloo, 2007; L. THOLOME, C. COLLARD, «La problématique des immeubles abandonnés», *Echos log.*, 1999, numéro spécial, pp. 51-68; Y. SCHREEL, «Le logement : une compétence de l'Union européenne?», *Echos log.*, 2004, liv. 1, pp. 1-6.

(73) C.A., n° 69/2005, 20 avril 2005, B.22.3.

sur les immeubles qui ont été déclarés inhabitables. Au nom du droit au logement, la Cour admet ainsi qu'un propriétaire soit dépossédé d'une partie de ses droits réels, pour une durée pouvant s'étaler jusqu'à neuf années. Dans son arrêt du 7 mars 2007, la Cour justifie l'atteinte faite au droit de propriété par une disposition décrétales insérée dans le Code flamand du logement et permettant au locataire, sous certaines conditions, d'acquérir le logement loué par lui, par l'obligation qui incombe aux différents législateurs de garantir le droit au logement. La Cour estime que le législateur décretales est en droit de considérer «que les règles antérieures, en vertu desquelles le pouvoir de décision quant à la vente de leurs logements sociaux incombait aux sociétés de logement elles-mêmes, ne répondaient pas de façon satisfaisante à sa politique du logement et qu'afin de mieux réaliser cet objectif, le droit d'achat du locataire social devait être réalisé.»(74). La Cour justifie également l'abaissement des conditions en matière de possession immobilière et estime qu'un juste équilibre est atteint entre droit au logement et droit de propriété(75).

B. Par contre, et de manière surprenante, au contentieux subjectif, les jugements rendus sur base de l'article 23 de la Constitution à l'encontre des pouvoirs publics, sont relativement peu nombreux, en comparaison avec les jugements concernant les propriétaires privés (*voy. infra*). Comme l'explique Nicolas Bernard, deux raisons peuvent expliquer cela : «[d']une part, les communes et les C.P.A.S. ne sont que rarement propriétaires-bailleurs. De l'autre, les sociétés de logement social disposent d'un service de médiation qui s'emploie — avec un certain succès — à résoudre les problèmes des locataires en difficulté»(76).

En règle générale, les jugements rendus sur pied du droit à un logement décent à l'encontre des pouvoirs publics imposent une obligation de «ne pas faire» ou leur interdisent d'adopter telle ou telle attitude qui irait à l'encontre de l'objectif de réa-

(74) C.A., n° 33/2007, 7 mars 2007, B.5.4.

(75) C.A., n° 33/2007, 7 mars 2007, B.5.4 et B.5.5.

(76) N. BERNARD, «L'effectivité du droit constitutionnel au logement», *op. cit.*, p. 173.

lisation progressive du droit au logement pour tous. A titre d'exemple, s'agissant de l'attitude à adopter par les pouvoirs publics, le juge de paix de Grâce-Hollogne estime que 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, 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(77).

Pourtant, dans le cadre de la réglementation stricte et précise du logement social, il serait imaginable de rendre un jugement obligeant les pouvoirs publics à une prestation positive : reconsidérer la demande du candidat évincé, voire même lui octroyer un logement.

2. — LES PERSONNES PRIVÉES : UN EFFET HORIZONTAL ?

Les droits économiques, sociaux et culturels renvoient souvent à plusieurs acteurs, et non pas seulement aux collectivités publiques(78). Les particuliers peuvent-ils être tenus responsables pour la violation du droit au logement ? Autrement dit, existe-t-il un effet horizontal du droit au logement, qui étendrait l'opposabilité de ce droit aux rapports entre particuliers(79) ?

La réponse classique à cette question, confirmée par les travaux préparatoires de l'article 23 de la Constitution, a souvent été négative. Lorsqu'un particulier ne respecte pas un des droits consacrés à l'article 23, seul l'Etat peut être tenu res-

(77) J.P. Grâce-Hollogne, 28 janvier 2003, *Echos log.*, 2003, p. 47.

(78) C. DARVILLE-FINET, « Quelques réflexions sur l'insertion des droits économiques sociaux et culturels », in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 295.

(79) Voir sur la question des effets horizontaux, V. VAN DER PLANCKE et N. VAN LEUVEN, « La privatisation du respect de la Convention européenne des droits de l'Homme : faut-il reconnaître un effet horizontal généralisé ? », *CRIDHO Working paper 2007/03*, <http://cridho.opdr.ucl.ac.be>; F. SUDRE, *Droit européen et international des droits de l'homme*, 6^e édition, P.U.F., Paris, 2003, pp. 234 et s.; S. VAN DROOGHENBROECK, « L'horizontalisation des droits de l'Homme », in H. DUMONT, F. OST, et S. VAN DROOGHENBROECK (eds.), *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, op. cit., pp. 355-390.

ponsable de cette violation s'il n'a pas garanti suffisamment le respect du droit en question dans les relations entre particuliers(80). Mais, dans cette situation, on estimait que l'individu qui n'a pas respecté le prescrit constitutionnel ne pouvait pas en être considéré comme responsable, l'article 23 ne disposant pas d'effets horizontaux. Il paraissait donc impossible de réclamer devant les tribunaux le respect de droits découlant de l'article 23 en intentant une action contre d'autres particuliers, l'Etat pouvant, seul, être considéré comme responsable de cette situation. Ainsi a-t-on jugé que les droits économiques et sociaux contenus dans l'article 23 de la Constitution ne sont pas directement applicables aux relations entre particuliers, ceux-ci ne pouvant se fonder sur cet article qui ne leur consacre pas de droit subjectif au logement(81).

Cependant, une évolution de cette conception strictement verticale du droit au logement semble se dessiner dans l'esprit de certains juges, qui tendent maintenant à décider que les particuliers peuvent aussi être tenus par l'article 23, notamment dans les cas d'expulsion(82). D'autre part, l'affirmation d'un droit autonome à la dignité humaine, susceptible d'effets directs, peut avoir pour conséquence qu'un individu invoque une violation de sa dignité humaine contre un autre individu(83).

De plus, même s'il ne faut pas voir là à proprement parler une concrétisation de l'effet horizontal du droit au logement, les différents législateurs ont commencé à concrétiser ce droit, imposant par là des obligations aux personnes privées. Ainsi, les Codes bruxellois, flamand et wallon du logement disposent explicitement qu'ils entendent mettre en œuvre le droit au

(80) J. FIERENS, «L'efficacité juridique des droits économiques, sociaux et culturels», *op. cit.*, p. 196; R. ERGEC, «Introduction générale aux droits économiques, sociaux et culturels», *op. cit.*, p. 17.

(81) J.P. Verviers (2) 30 juin 2000, *Echos log.* 2000, 119, note L. THOLOME, «L'article 23 n'est pas une simple déclaration de principe».

(82) N. BERNARD, «L'effectivité du droit constitutionnel au logement», *op. cit.*, pp. 155-176.

(83) R. ERGEC, «Introduction générale aux droits économiques, sociaux et culturels», *op. cit.*, p. 17.

logement. Ce faisant, les législateurs font forcément peser certaines obligations sur les bailleurs.

Ainsi, les articles 14, 17 et 21 du Code bruxellois au logement, l'article 433^{quinqüiesdecies} et d'autres législations restreignent les droits des bailleurs au profit des locataires. Dès lors, les catégories de personnes visées par ces nouvelles législations se voient régulièrement opposer, dans la jurisprudence, des obligations découlant du droit au logement. Ainsi, les propriétaires d'un logement qui a fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité, les marchands de sommeil et les pouvoirs publics agissant comme propriétaires doivent-ils respecter le droit au logement. La Cour constitutionnelle a confirmé la plupart des législations imposant des obligations nouvelles à charge des particuliers(84). Enfin, nous pensons que l'obligation de non-discrimination dans l'accès au logement, par exemple sur base de l'origine ethnique ou de l'orientation sexuelle, pèse également sur les propriétaires privés(85).

L'horizontalisation progressive du droit au logement ancre celui-ci dans la sphère privée, le dote d'une fonction sociale et le constitue en valeur objective, au respect de laquelle tous, pouvoirs publics et personnes privées, doivent contribuer(86).

(84) La Cour rejette, dans la plupart des cas, le recours : C.C., arrêt n° 33/2007, 7 mars 2007 ; C.C., arrêt n° 69/2005, 20 avril 2005 ; C.C., arrêt n° 22/2000, 23 février 2000. Cependant, elle fait parfois partiellement droit à la demande de recours, en reconnaissant un déséquilibre entre droit au logement et, souvent, droit de propriété, et en exigeant plus de proportionnalité dans la loi : C.C., arrêt n° 67/2000, 14 juin 2000 ; C.C., arrêt n° 187/2002, 19 décembre 2002 ; C.C., arrêt n° 105/2000, 25 octobre 2000.

(85) En ce sens, *voy.* V. VAN DER PLANCKE et N. VAN LEUVEN, « La privatisation du respect de la Convention européenne des droits de l'homme : faut-il reconnaître un effet horizontal généralisé? », *op. cit.*, p. 6 : « (...) la loi du 25 février 2003 tendant à lutter contre les discriminations impose aux individus (sous la contrainte civile et pénale), en application de raisonnements juridiques similaires à ceux appliqués aux Etats, le respect du principe d'égalité dans l'accès et la participation à toute activité économique, sociale, culturelle et politique, dont la fourniture des biens et services et les rapports d'emploi. ». En note infra-paginale n° 23, les auteurs précisent que « [l']exigence d'égalité de traitement, vague car potentiellement infinie, est incontestablement un des grands chantiers de l'horizontalisation. ». Il faut rappeler également ici la directive n° 2000/43/CE, mentionnée *supra*, qui implique que « les Etats membres doivent interdire qu'une personne se voie refuser un logement qui est offert au public (bien immeuble mis en vente ou en location) pour des raisons de race ou d'origine ethnique. » (O. DE SCHUTTER et N. BOCCADORO, « Le droit au logement dans l'Union Européenne », *op. cit.*, pp. 24-25).

(86) S. VAN DROOGHENBROECK, « L'horizontalisation des droits de l'homme », *op. cit.*, p. 356.

À l'origine, il était difficile d'affirmer que les effets horizontaux du droit au logement pouvaient être déduits directement de l'article 23 de la Constitution. En outre, à l'encontre des particuliers, l'article 23 n'est souvent invoqué que dans des circonstances exceptionnelles (grand âge du locataire, expulsion en hiver, ...) et n'emporte que des obligations négatives de «ne pas faire». L'horizontalisation des droits de l'homme est, d'abord et avant tout, une «obligation qui pèse sur le législateur»⁽⁸⁷⁾. La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme rappelle d'ailleurs constamment qu'il en va de la responsabilité de l'Etat lorsque celui-ci manque à son obligation de protéger le respect des droits fondamentaux entre particuliers, de prévenir leur violation entre particuliers⁽⁸⁸⁾. La Constitution, elle aussi, met à charge du législateur la tâche de promouvoir le respect des droits fondamentaux entre particuliers.

Reste que l'horizontalisation des droits de l'homme peut également être mise en œuvre par le juge, «concurrentement ou subsidiairement à l'intervention du législateur». Son rôle, à cet égard, est prépondérant. L'évolution doctrinale et l'audace de certains juges, certes encore minoritaires, nous poussent à penser que la position jurisprudentielle reconnaissant des effets horizontaux en matière de droit au logement ne peut que se renforcer.

Le vrai problème de l'horizontalisation des droits de l'homme réside dans la question suivante : quand peut-on affirmer qu'un particulier viole les droits fondamentaux d'un autre particulier ? Cette question est d'autant plus délicate lorsque sont en cause des droits sociaux fondamentaux, tels le droit au logement. Un particulier peut-il réellement violer le droit à un logement décent d'un autre particulier ?

(87) *Ibid.*, p. 359.

(88) *Voy.* Cour eur. D.H., arrêt *Chypre c. Turquie* du 10 mai 2001 ; Cour eur. D.H., arrêt *M.M. c. Pays-Bas* du 8 avril 2003 ; Cour eur. D.H., arrêt *Riera Blume et autres c. Espagne* du 14 octobre 1999 ; Cour eur. D.H., req. 56525/00, décision *Libor Novak c. République Tchèque* du 13 novembre 2003 ; Cour eur. D.H., arrêt *Z. et autres c. Royaume-Uni* du 10 mai 2001 ; etc.

A l'instar de Sébastien Van Drooghenbroeck, nous ne pensons pas que les particuliers puissent limiter les droits fondamentaux de leurs semblables aux mêmes conditions que les autorités publiques. En effet, il paraît difficile de mobiliser les catégories de «but légitime» et de «proportionnalité» de la même manière dans l'analyse des violations alléguées des droits fondamentaux entre particuliers ou entre particuliers et autorités publiques : «il est absurde d'exiger d'un particuliers qu'il motive ses actions par un «intérêt général» semblable à celui qui doit présider aux actions d'un législateur»(89). Par contre, et moyennant adaptations et nuances, le contrôle de proportionnalité doit pouvoir trouver une place dans le contentieux horizontal des droits fondamentaux.

Enfin, on ne peut passer sous silence l'extraordinaire difficulté, pour l'autorité publique, de résoudre un conflit entre particuliers visant des droits fondamentaux(90). Souvent, en effet, se trouve-t-elle en présence d'un conflit de droits fondamentaux, chaque partie en présence invoquant un droit fondamental qu'il affirme devoir être respecté. Ainsi, dans le domaine du droit au logement, le propriétaire invoque-t-il son droit de propriété lorsque le locataire expulsé fait valoir, devant le juge de paix, le respect de son droit à un logement décent.

Que faire pour résoudre cette interrogation ? La solution «prête-à-l'emploi»(91) n'existe évidemment pas. Tout au plus peut-on affirmer que les «deux droits en conflits se doivent des concessions réciproques»(92). Le conflit doit être envisagé à l'aune de cette exigeante affirmation. Il revient à la fois au législateur et au juge de participer à la mise en œuvre d'une solution acceptable : le premier, en effectuant un travail législatif de qualité balisant l'action du juge, gage de prévisibilité et de sécurité juridique ; le second, dans le respect des normes

(89) S. VAN DROOGHENBROECK, «L'horizontalisation des droits de l'homme», *op. cit.*, p. 378.

(90) E. BREMS (eds.), *Conflicts between fundamental Rights*, Antwerp/Oxford, Intersentia, 2008.

(91) *Ibid.*, p. 383.

(92) *Ibid.*, p. 383.

qui le lient, en adaptant l'arsenal conventionnel, constitutionnel et législatif existant au cas d'espèce qui lui est soumis.

Les exemples sont nombreux dans la pratique. Ainsi, statuant sur une demande d'expulsion d'un locataire qui se maintenait sans titre ni droit dans un immeuble, après la fin du bail, le juge de paix de Uccle a décidé que le droit au logement, consacré par les articles 23 de la Constitution et 3 du Code bruxellois du logement du 17 juillet 2003, l'empêchait de faire droit à cette demande. Au contraire, il a décidé qu'il y avait urgence à offrir à la défenderesse et à sa famille un logement décent qui réponde aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement(93). Dans un cas similaire, il a été décidé que la protection du droit fondamental au logement convenable justifiait, non pas la résolution du bail de résidence principale, mais l'établissement d'un plan d'apurement de la dette locative(94). En effet, le défaut temporaire de paiement n'est pas un manquement essentiel qui justifie la résiliation du bail aux torts et griefs du locataire(95). Dans le même sens, l'opposition non motivée du preneur contre une résolution judiciaire pour non-paiement de loyers ne doit pas nécessairement être considérée comme téméraire et vexatoire eu égard à la situation actuelle et réelle difficile du preneur et de son ménage comportant quatre enfants, qui risquent de perdre leur logement(96). Il reste à préciser que le président du tribunal de première instance de Charleroi a aussi refusé sur base de l'article 23 de la Constitution, d'admettre l'exception d'inexécution invoquée par Electrabel pour justifier la coupure de l'électricité d'une mère vivant avec ses deux enfants(97).

Les juges de paix utilisent l'article 23 pour analyser les baux et fixer les exigences que doivent remplir les habitations. Il apparaît certain dans la jurisprudence qu'un bail est annu-

(93) J.P. Uccle, 16 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2007, liv. 24, p. 1003.

(94) J.P. Uccle, 15 février 1995, *J.J.P.*, 1997, p. 164.

(95) J.P. Roulers, 1^{er} mars 1996, *R.W.*, 1997-98, p. 1054.

(96) J.P. Ixelles (2), 27 avril 1994, *J.J.P.*, 1997, p. 122, note B. HUBEAU.

(97) Civ. Charleroi (réf.), 10 janvier 2000, *R.G.D.C.*, pp. 594-601, note J. FIERENS, «La dignité humaine comme limite à l'exception d'inexécution».

lable si les valeurs de respect de la dignité humaine et de refus de toute exploitation abusive du besoin fondamental de logement qui sont à la base de la notion du logement décent garanti par l'article 23 de la Constitution sont bafouées(98).

3. — LE TITULAIRE DU DROIT AU LOGEMENT : DES «OBLIGATIONS CORRESPONDANTES»?

Que signifient les mots «en tenant compte des obligations correspondantes», glissés au début de l'article 23 de la Constitution? Certains auteurs voient dans ces «obligations correspondantes», le fondement d'un contrôle de proportionnalité(99). D'autres estiment que l'insertion de ces «obligations correspondantes» confère un effet horizontal à l'article 23(100). Doit-on y lire l'obligation pour le destinataire du droit au logement d'accepter le logement décent proposé?

En d'autres termes, «le droit de se loger se double-t-il d'un quelconque devoir?»(101) Nous ne le pensons pas, et reprenons à notre compte la conviction de Jacques Fierens : «il y a des droits fondamentaux que les pouvoirs publics doivent assurer avant même qu'il puisse être question de devoirs, l'éradication de la misère en est un»(102).

Que faut-il donc entendre par «obligations correspondantes»? Isabelle Hachez considère que «les obligations correspondantes fondent des restrictions aux droits consacrés, mais pas toute les restrictions; seules celles qui poursuivent l'objectif de permettre

(98) J.P. Ostende (2), 1^{er} juin 2005, *Echos log.*, 2007, liv. 2, p. 26; J.P. Grâce-Hollogne, 25 janvier 2002, *Echos log.*, 2002, liv. 3, p. 115. J.P. Grâce-Hollogne, 10 octobre 2000, *Echos log.*, 2001, liv. 1, p. 14, note L. THOLOME; J.P. Grâce-Hollogne, 23 juin 2000, *Echos log.*, 2001, liv. 1, p. 15.

(99) Notamment, P. MARTENS, «L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution», *op. cit.*, pp. 12-13; E. BREMS, «De nieuwe grondrechten in de Belgische Grondwet en hun verhouding tot het Internationale, inzonderheid het Europese recht», *T.B.P.*, 1994, p. 632.

(100) Notamment : R. ERGEC, «Introduction Générale aux droits économiques, sociaux et culturels», *op. cit.*, p. 16; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Brugge, Die Keure, 2003, p. 575.

(101) N. BERNARD, «L'effectivité du droit constitutionnel au logement», *op. cit.*, p. 162.

(102) J. FIERENS, «L'article 23 de la Constitution : une arme contre la misère?», *D.Q.M.*, n° 3, 1994, p. 11.

à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine y trouvent droit de cité»(103). La Cour constitutionnelle, dans son arrêt précité du 10 juillet 2008, a explicitement souscrit à cette thèse, ce qui est heureux. Elle explique, en effet, que les mots «à cette fin», placés en tête de l'alinéa 2 de l'article 23 de la Constitution, indiquent que ces «obligations correspondantes» «doivent être liées à l'objectif général inscrit à l'alinéa 1^{er} de l'article 23, qui est de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine par la jouissance des droits énumérés à l'alinéa 3 du même article. Ces obligatoires doivent permettre aux personnes à qui elles sont imposées de contribuer à la réalisation effective de cet objectif pour elles-mêmes ainsi que pour les autres bénéficiaires des droits énumérés à l'article 23, et doivent être proportionnées à l'objectif ainsi défini»(104).

La dignité humaine, fondement des droits conférés dans l'article 23, constitue symétriquement la pierre angulaire des devoirs qui découlent de ce même article. Aucune dérive ne peut donc être tolérée, qui déguiserait des restrictions et des sanctions à la violation des devoirs découlant des droits économiques, sociaux et culturels, en obligations correspondantes(105). La dignité humaine agit ici comme critère de légitimité. Dès lors, les obligations correspondantes ne peuvent que viser la réalisation de l'objectif de dignité humaine, en accentuant l'autonomie des individus.

Les juges de paix ne disent pas autre chose lorsqu'ils mettent à charge des bénéficiaires de logement sociaux certaines obligations bien calibrées, visant à l'autonomie du titulaire du droit au logement. Ainsi a-t-il été jugé que les utilisateurs du logement social doivent être conscients de leur devoir de respecter les obligations du bail et tout particulièrement de contribuer au financement du service collectif fondamental que la société bailleuse fournit en rencontrant de grandes difficultés, en raison de la paupérisation constante de la population. Le loyer doit être payé par priorité dans toute la mesure des

(103) I. HACHEZ, «Les 'obligations' dans l'article 23 de la Constitution», *op. cit.*, p. 295.

(104) C.C., arrêt n° 101/2008 du 10 juillet 2008, considérant B.33.2.

(105) Voyez pour de plus amples développements : *Ibid.*, pp. 312-317.

moyens du locataire(106). Les juges ont précisé que l'assistance apportée par la commune à la recherche d'un un logement stable est subsidiaire car les personnes aidées, comme tout adulte responsable, ont le devoir premier d'assurer leur propre autonomie(107).

Cependant, à notre sens, les sanctions d'éventuelles violations des obligations décrites ci-dessus ne pourraient pas conduire à des expulsions sans alternatives, ou à des suspensions d'aides aux loyers. Elles doivent également s'inscrire dans la perspective de la consécration de la dignité humaine et ne peuvent précariser encore plus des personnes en situation de détresse. De plus, il est évident que la responsabilité ainsi établie du titulaire du droit ne doit pas occulter celle des pouvoirs publics, qui sont les débiteurs principaux des droits économiques, sociaux et culturels(108) et qui ne peuvent se retrancher derrière les obligations correspondantes des titulaires des droits.

Conclusion

Les nombreuses questions que suscite l'introduction en droit constitutionnel belge du droit au logement sont loin d'être résolues. Si la juridicité du droit au logement n'est, selon nous, plus sérieusement contestable, son effectivité fait encore l'objet de sérieuses controverses.

Mais l'effectivité d'un droit dépend largement de ce que les plaideurs en font et, dans le domaine du droit au logement, la jurisprudence, suscitée par des avocats audacieux, précise les effets concrets du droit au logement et œuvre au renforcement d'un droit au logement effectif.

Sans doute, les législateurs commencent-ils à prendre conscience de l'importance de la consécration du droit à un logement décent, érigé désormais en un «objectif constitutionnel». Mais l'exécution de ces normes tarde trop, et ceci au détriment

(106) J.P. Grâce-Hollogne, 28 janvier 2003, *Echos log.*, 2003, p. 47.

(107) J.P. Grâce-Hollogne, 30 mai 2002, *Echos log.*, 2003, p. 29.

(108) I HACHEZ, «Les 'obligations' dans l'article 23 de la Constitution», *op. cit.*, p. 323.

de l'effectivité de ce droit. Le droit au logement doit aussi «irradier» près des autorités exécutives, qui doivent mettre en œuvre les des textes législatifs ambitieux. A défaut, ils resteront probablement lettre morte.

Les juges ont fait preuve de plus d'activisme, eux qui interprètent souvent les notions du droit du bail d'une manière respectueuse du droit au logement, même si la jurisprudence à ce sujet est encore un peu timide.

On a insisté, dans cette contribution, sur l'importance du principe de *standstill*, fil rouge de la problématique de l'effectivité des droits économiques et sociaux. Sa consécration n'est plus contestée, même si le chantier reste ouvert pour étoffer et préciser son exacte portée. Mais peut-on se contenter de ramener la problématique de l'effectivité du droit au logement à ce seul principe, à une unique interdiction de régresser? La philosophie des droits économiques, sociaux et culturels, empreinte de progressivité, ne devrait-elle pas recevoir une consécration juridique plus ambitieuse? Et ce, d'autant plus que le droit au logement participe de manière essentielle à la réalisation du principe de dignité humaine, matrice et but de tous les droits fondamentaux?

Certes, les pouvoirs publics doivent amplifier leurs initiatives dans le domaine du droit au logement, prendre leurs responsabilités et exécuter les normes législatives. Ceux-ci, en tant que premiers débiteurs du droit au logement, doivent prendre de nouvelles initiatives, donner un nouvel essor aux logements sociaux et à la politique des grandes villes, s'occuper des immeubles délabrés ou insalubres, persévérer dans leurs missions telles que décrites notamment par les trois Codes du logement.

Mais le droit au logement est l'affaire de tous. Il ne pourra être efficacement réalisé que s'il implique également des obligations à charge des personnes privées : la consécration du droit de gestion publique, constitutionnalisé par l'arrêt de la Cour constitutionnelle du 20 avril 2005(109), est une initiative

(109) C.A., arrêt n° 2005/069, 20 avril 2005.

qui va dans le bon sens. En effet, les pouvoirs publics devront compter sur la participation des propriétaires privés dans le combat pour le logement. Un regard chez nos voisins d'outre-
Quiévrain suffit à s'en convaincre : leur ambitieuse loi consacrant un droit opposable au logement ne pourra être réalisée que moyennant la construction de 650.000 logements sociaux supplémentaires. La date de la réalisation de ces logements ne cesse d'être postposée. Et l'opposabilité du droit au logement reste, en France, un vœu pieu dont les contours vagues ne se profilent même pas à l'horizon.

