

L'obligation de relogement (en cas d'expulsion pour insalubrité) : de moyens et de résultat ?

Nicolas Bernard, professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

1. La question du relogement dans le cadre d'opérations de renouvellement urbain est parmi les plus délicates de la problématique de l'habitat. Les dégâts sociaux et humains causés par une expulsion qui ne serait pas agrémentée d'une solution de relogement sont souvent irréparables. En sens inverse, l'absence d'une telle solution dissuade souvent les autorités d'intervenir en matière de salubrité, préférant encore maintenir les habitants dans un logement déclassé et dangereux (notamment pour la santé) plutôt que les mettre à la rue.

L'état du droit en ce domaine est dominé traditionnellement par la figure de l'obligation de *moyens*. Si le législateur¹ et la jurisprudence du Conseil d'Etat² ont instauré une charge de relogement (pesant sur les pouvoirs publics), ils ont veillé à ne pas en faire une obligation de résultat ; les autorités doivent ainsi *s'enquérir* d'une telle solution et déployer des *efforts* pour trouver un point du chute pour l'évincé, sans devoir toutefois fournir physiquement une telle habitation. À cette aune, une mesure récente prise en Wallonie détonne incontestablement³ ; dans le cadre restreint de cet exposé, elle focalisera notre analyse.

2. Lorsque, pour des raisons de non conformité du bien aux normes régionales relatives à la salubrité (ou au surpeuplement ou encore aux risques d'incendie des logements et d'intoxication par le monoxyde de carbone), le bourgmestre prononce l'interdiction d'occuper et procède à l'expulsion de l'occupant, une « proposition de relogement doit être offerte » par le bourgmestre à ce dernier⁴.

Cette offre de relogement doit parvenir « au plus tard au moment de l'expulsion »⁵. Toutefois, elle ne doit être émise que si (« et seulement si ») un des biens suivants est disponible : logement de transit, habitation sociale donnée à bail à un C.P.A.S. (ou à un organisme à finalité sociale) pour une mise à disposition finale à un ménage bénéficiant de

¹ Cf. entre autres l'art. 14, al. 1^{er}, de l'ancien Code bruxellois du logement (avant sa modification des œuvres de l'ordonnance du 11 juillet 2013, décrite plus loin).

² Voy. notamment C.E. (VI réf.), 7 avril 2006, Van Rossem et Colard, n°157.426 et C.E. (VI réf.), 16 juillet 2009, Peluso, n°195.360. Cf. sur le thème N. BERNARD, « Le relogement consécutif à un arrêté d'inhabitabilité », *Droit communal*, 2013 (à paraître).

³ Art. 13 du décret du Parlement wallon du 9 février 2012 modifiant le Code wallon du logement, *M.B.*, 9 mars 2012. Voy. également l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 juin 2013 relatif au relogement de l'occupant expulsé par le bourgmestre suite à une interdiction d'occuper prise conformément aux articles 7 et 13 du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable, *M.B.*, 24 juin 2013.

⁴ Art. 7, al. 3 *in fine*, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

⁵ Art. 7, al. 3 et 6, du Code wallon du logement et de l'habitat durable, ainsi qu'art. 13, al. 3.

l'aide sociale, logement pris en gestion par une agence immobilière sociale ou encore structure d'hébergement d'urgence⁶. Et le bourgmestre « ne peut recourir à une catégorie de logement que si aucun logement de la catégorie précédente n'est disponible »⁷.

Quid cependant si aucun de ces logements n'est libre sur le territoire de la commune ? Loin de prendre fin, le processus se poursuit par la transmission du dossier à la Société wallonne du Logement (S.W.L.). Celle-ci commence par vérifier le bon accomplissement des démarches menées au niveau local avant, le cas échéant, d'élargir la recherche à l'échelle de la *province* cette fois ; le tout, dans un délai d'un mois maximum⁸. La prospection porte sur les mêmes types d'habitations (situés cependant en dehors de la commune de départ cette fois) mais ici, et l'innovation est d'importance, elle embrasse également le parc *privé*⁹, à une condition : si le « Fonds régional pour le relogement » permet d'en « financer partiellement la location »¹⁰. À cette fin, il recueille entre autres les amendes administratives frappant le bailleur qui « loue un logement dont les occupants sont expulsés » à la suite d'une interdiction d'occupation¹¹ ; la boucle est bouclée en quelque sorte.

3. Incontestablement novateur, ce dispositif de relogement n'en suscite pas moins de nombreuses interrogations.

- La première concerne la disponibilité même des habitations désignées pour héberger les évincés. De fait, ni le bourgmestre ni la S.W.L. n'a reçu le pouvoir de s'immiscer (en le perturbant) dans le processus normal d'attribution des logements concernés. En tous cas, les réglementations propres à ces biens-là n'ont pas, dans la foulée, été modifiées en conséquence.
- Dans cette liste de biens voués au relogement, ensuite, une absence saute rapidement aux yeux : le logement social lui-même. Cette défection peut surprendre dans la mesure où il s'agit de la solution la plus pérenne¹² et que, dans une certaine proportion, c'est précisément de stabilité que les évincés ont besoin. À titre de comparaison, le préfet dispose en France d'un "droit de réservation" au sein de chaque société de logement social qui lui permet d'y installer, d'autorité, des personnes expulsées notamment¹³.

⁶ Art. 7, al. 8, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

⁷ Art. 7, al. 9, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

⁸ Art. 7, al. 10 et 11, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

⁹ Art. 7, al. 11 et 12, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

¹⁰ Art. 7, al. 13, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

¹¹ Art. 13ter, al. 1^{er}, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

¹² Même si, depuis le 1^{er} janvier 2008, le bail social est affecté d'une durée déterminée (neuf ans, renouvelables autant que le preneur respecte les conditions d'attribution).

¹³ Art. L441-1, al. 7 et s., du Code de la construction et de l'habitation.

- La charge du relogement repose sur les épaules des pouvoirs publics exclusivement. Or, la responsabilité de la dégradation du bien incombe plutôt au *propriétaire*¹⁴. C'est donc aux autorités à suppléer aux carences des particuliers. Par contraste, le bourgmestre flamand ayant dû procéder lui-même au relogement des occupants est fondé à réclamer auprès dudit propriétaire le remboursement de certaines des dépenses qu'il aura engagées au bénéfice du locataire¹⁵.
- Concernant le Fonds de relogement (et son alimentation), relevons que l'administration de l'amende n'a rien d'automatique ; en cas d'infraction, le fonctionnaire désigné par le Gouvernement « peut » imposer l'amende¹⁶. Et rien n'est dit justement sur les critères d'infliction effective de l'amende, de sorte qu'un risque d'arbitraire règne en l'état. Rappelons à cet égard que le recours par la S.W.L. à une des habitations du parc privé est entièrement subordonné à l'intervention de ce fonds, dont les conditions sont malheureusement laissées dans le flou.
- S'agissant de cette aide financière précisément, son octroi n'est nullement lié à au plafonnement du loyer (du logement privé pris à bail par le ménage évincé). Or, à défaut d'un tel encadrement, il est probable que cette mesure provoque, par effet collatéral, un enchérissement dudit loyer, le propriétaire relevant d'autant son tarif pour capter de la sorte tout le bénéfice de l'aide régionale.
- L'inconditionnalité du dispositif pose également question. Le preneur qui ne serait pas sans torts dans l'apparition des problèmes de non conformité (absence d'aération, surpopulation, défaut d'entretien, ...) est tout autant susceptible qu'un autre de bénéficier d'une habitation de substitution ou d'une aide pécuniaire. Il en va de même avec celui qui aurait *délibérément* laissé se dégrader le bien loué, voire accéléré le processus de détérioration, aux seules fins d'obtenir au plus vite d'une aide au relogement et quitter ainsi l'habitation.
- Dans la rigueur du texte, l'obligation de relogement ne s'enclenche qu'en cas d'« expulsion » des occupants, et pas avant. Or, certains occupants ont *déjà* quitté les lieux à ce moment-là, préférant précipiter le départ plutôt que subir « l'humiliation » d'une mise sur le carreau forcée. On ne voit pas bien ce qui justifie de réserver ainsi l'aide régionale à ceux qui attendent le dernier moment pour quitter la place tout en la

¹⁴ Certes, la survenance de certaines déficiences doit plutôt être attribuée au *locataire* (comme l'humidité par condensation, provoquée par une suroccupation du bien couplée à une aération insuffisante des locaux), mais force est de constater que ces cas sont minoritaires, pour ne pas dire marginaux.

¹⁵ A savoir les frais d'évacuation de l'habitation, les frais de transport et/ou de stockage du mobilier, les frais d'installation dans la nouvelle habitation et le solde du loyer de la nouvelle habitation (art. 15, §1er, al. 6, du Code flamand du logement).

¹⁶ Art. 13ter, al. 1^{er}, du Code wallon du logement et de l'habitat durable.

refusant aux ménages qui entendent plutôt, mobilisant des solutions de relogement propres, partir de manière volontaire et « prématurée ».

- Il n'est pas non plus exclu que certains bourgmestres s'abstiennent de procéder à l'expulsion, à la seule fin d'éviter de s'engager dans des démarches qu'ils croient savoir vouées par avance à l'inutilité (vu la saturation des catégories d'habitat concernées), ce qui constituerait alors l'exact inverse du résultat postulé par l'obligation de relogement.
- À notre sens, l'obligation du relogement doit s'effacer dans un cas de figure : l'atteinte directe et immédiate causée par un bien lourdement dégradé à l'intégrité physique de l'occupant. Lorsque la santé de ce dernier est gravement affectée, voire sa vie, les autorités n'ont pas le temps de se mettre en quête d'une solution de relogement ; elles doivent fermer l'habitation toutes affaires cessantes. Sans doute le dispositif aurait-il dû prendre en considération ce *distinguo* crucial.
- De quelle marge de manœuvre disposent les habitants expulsés à l'heure de réceptionner la proposition de relogement ? L'habitant de Comines par exemple est-il tenu d'accepter une offre de relocalisation à Chimay (dans la même province certes — le Hainaut — mais 150 km plus loin) ? Et *quid* par ailleurs si le bien proposé excède largement, par son coût global, la capacité contributive du preneur présumé ? Ou encore souffre de divers manquements de salubrité ? Malheureusement, rien n'est prévu sur ce point, la possibilité même d'un refus n'étant pas envisagée par le nouveau Code.

4. De quelle nature exacte, en finale, est cette obligation de relogement ? S'il dispose bien que « le bourgmestre *propose* une offre de relogement », le Code s'empresse d'ajouter, non sans ambiguïté : « [...] si et seulement si un des logements suivants est disponible », ce qui annihile l'effet comminatoire voulu plus haut. Au sens strict, aucune *garantie* de relogement ne peut être assurée.

Ceci étant, les pouvoirs publics sont désormais *tenus* de mener une série de démarches de prospection *jusqu'à leur terme*, quitte à puiser dans un fonds régional pour aider financièrement le preneur à se reloger dans le parc privé. Il convient cependant d'épingler l'absence de toute sanction pesant sur le bourgmestre (ou la S.W.L.) qui n'aurait point déféré à la nouvelle obligation qui est la sienne. Mais, même imparfaite, la mesure wallonne constitue une avancée intéressante¹⁷. Signe en tous cas de la fécondité de cette approche, la Région bruxelloise vient, à la faveur de la refonte globale de son Code du

¹⁷ Voy., pour de plus amples développements, N. BERNARD, « L'obligation de relogement (en cas d'expulsion pour insalubrité) instaurée en Wallonie : entre avancée et questionnements », *J.L.M.B.*, 2013, p. 1035 et s.

logement¹⁸, d'introduire un protocole de relogement¹⁹ accusant quelque similitude avec le mécanisme wallon (dont le législateur ordonnancier s'est ouvertement inspiré d'ailleurs²⁰).

¹⁸ Ordonnance du 11 juillet 2013 modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2013 portant le Code bruxellois du Logement, *M.B.*, 18 juillet 2013, *err.*, 26 juillet 2013.

¹⁹ Art. 12, al. 2, du Code bruxellois du logement (« Au locataire dont le bien a fait l'objet d'une interdiction à la location mise en exécution par le bourgmestre, une proposition de relogement doit être adressée au plus tard au moment de l'expulsion, dans la mesure des disponibilités et suivant la procédure suivante. D'abord, le bourgmestre vérifie si, sur le territoire de sa commune, un logement est disponible parmi les logements locatifs des différents opérateurs immobiliers publics. A défaut de disponibilité, la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale procède au même exercice, mais à l'échelle de la Région. Dans le cas visé à l'article 7, § 5, la proposition visée à l'alinéa précédent doit être formulée dans le mois de l'expulsion »).

²⁰ « Par ailleurs, un nouveau dispositif en matière de relogement est instauré. Il est inspiré du mécanisme wallon adopté par le décret du 9 février 2012, tout en s'adaptant à la réalité bruxelloise. Un triple avantage est escompté de ce nouveau dispositif. D'abord, le débiteur de l'obligation de relogement est clairement identifié (ou plutôt, les débiteurs successifs). Ensuite, le principe est acquis qu'une proposition de relogement doit être faite aux évincés, au plus tard le jour de l'expulsion (ou dans le mois de l'expulsion, en cas de fermeture immédiate pour cause de mise en péril de la santé ou de la sécurité des habitants). Enfin, le contenu de l'obligation de relogement est détaillé, puisqu'il s'agit pour l'acteur visé de sonder la disponibilité de chacun des opérateurs immobiliers publics. Notons cependant que cette aide n'est pas exclusive du bénéfice du Fonds budgétaire régional de solidarité » (projet d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 17 juillet 2013 portant le Code bruxellois du Logement, *Commentaire des articles, Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2012-2013, n°A-355/1, p. 32*).