

**Le droit au logement, son histoire et ses acteurs :
une source d'inspiration pour construire un droit à l'énergie ?**

Nicolas Bernard, professeur aux Facultés universitaires Saint-Louis

Pour cardinal soit-il, le droit à l'énergie n'émarge nullement au rang constitutionnel. En revanche, cela fait bientôt vingt ans que le Constituant belge¹, suivi (ou précédé) en cela par d'autres pays européens², a inséré dans notre charte fondamentale un article — *24bis*, devenu 23 après renumérotation³ — promulguant le droit au logement (en compagnie d'autres droits dits économiques, sociaux et culturels tels que le droit au travail, le droit à la santé, le droit à l'épanouissement culturel ou encore le droit à un environnement sain). Y aurait-il du sens dès lors, en 2012, à plaider pour l'insertion du droit à l'énergie dans la Constitution ? A titre de comparaison, la consécration constitutionnelle du droit au logement a-t-elle apporté une plus-value dans ce combat de longue haleine pour une amélioration des conditions d'habitat et un renforcement de l'accès au logement ? Y a-t-il, là, matière à s'inspirer ? Une modification de texte, dit autrement, a-t-elle le pouvoir de changer le réel ? Telles sont quelques-unes des interrogations que se propose d'instruire la présente contribution.

En premier lieu, on dégagera les points communs qui, en nombre, relie ces deux matières, justifiant ainsi une étude croisée de celles-ci. Ensuite, le droit au logement fera l'objet d'un éclairage propre et approfondi, avant qu'on tire de cette analyse, dans un troisième temps, une série d'enseignements particuliers pour le droit à l'énergie.

¹ Loi du 31 janvier 1994 portant modification à la Constitution, *M.B.*, 12 février 1994.

² Art. 65.1 de la Constitution portugaise du 2 avril 1976, art. 47, al. 1^{er}, de la Constitution espagnole du 27 décembre 1978, art. 21.4 de la Constitution grecque du 9 juin 1975, art. 19, al. 4, de la Constitution finlandaise du 1^{er} mars 2000, art. 22.2 de la Constitution des Pays-Bas du 17 février 1983, art. 2, al. 2, de la Constitution suédoise du 28 février 1974, art. 75 de la Constitution polonaise du 2 avril 1997, art. 78 de la Constitution slovène du 23 décembre 1991, etc. Voy. sur ce thème P. KENNA, « Globalization and Housing Rights », *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 2008, vol. 15, n°2, p. 397 et s., M. UHRY, « Le droit au logement en Europe », *Echos log.*, 2006, n°3, p. 1 et s., ainsi que J.-Cl. ODERZO, « Le droit au logement dans les constitutions des Etats-membres », *R.I.D.C.*, 2001, p. 913 et s.

³ *M.B.*, 17 février 1994.

1. Des matières qui présentent de nombreuses similitudes

En préambule de la question de l'intérêt d'une constitutionnalisation du droit à l'énergie, force est de constater que cette matière présente de nombreux points communs avec la thématique du logement.

D'abord, logement et énergie sont tous deux au cœur de l'intime, participant étroitement de cette fonction fondatrice de l'être humain qu'est l'acte d'*habiter*. Pour aller à la rencontre du monde et l'investir, il faut partir d'un véritable chez soi, plutôt que d'un simple abri. Son lieu de vie, en d'autres termes, il convient de l'habiter au plein sens du terme, de le façonner à son image et d'y projeter ses propres déterminations, afin d'en faire un moteur d'épanouissement individuel et familial autant qu'un vecteur d'une identité digne⁴. Ou plutôt, c'est le logement qui, par sa configuration, doit être susceptible d'appropriation par son occupant. Partant, un logement dégradé ou dépourvu de moyens de chauffage représente un accélérateur de pauvreté bien davantage que l'adjuvant de la réalisation des projets d'existence.

Ensuite, les matières du logement et de l'énergie ont connu des évolutions pécuniaires assez semblables ces dernières années, avec des hausses de prix qui obèrent lourdement le budget des ménages. Et ces augmentations ont ceci de particulier qu'elles produisent un impact social différencié en ce sens que, en termes relatifs, elles affectent bien davantage les ménages défavorisés que les autres. La proportion des revenus affectée aux frais de logement et d'énergie s'élève donc à mesure que les ressources diminuent. De même, les familles paupérisées habitent souvent dans des « logements-passoires », véritables gouffres énergétiques que, comme locataires, elles n'ont ni les moyens ni l'habilitation de rénover. En un mot, les problématiques du mal-logement et des habitations énergivores ne touchent pas tout le monde de la même manière.

Autre point commun : les aides publiques peinent parfois à toucher ceux qui en ont le plus besoin. Qu'il s'agisse des primes énergie ou, dans la matière de l'habitat, des primes à la rénovation ou encore des déductions des intérêts hypothécaires pour

⁴ Cf. N. BERNARD, *J'habite donc je suis. Pour un nouveau rapport au logement*, Bruxelles, Labor, collection Quartier libre, 2005.

l'accès à la propriété (entre autres exemples), on déplore parmi les bénéficiaires une très nette sous-représentation des ménages les plus précarisés. Avec, comme conséquence collatérale, que se forme alors un effet d'aubaine : jouissent de ces deniers publics des familles qui n'en avaient pas véritablement besoin et, probablement, auraient tout de même procédé à cet investissement sans le soutien financier des autorités.

Par ailleurs, ces deux matières voisines que sont le logement et l'énergie appellent chacune un accompagnement social plus ou moins poussé, afin justement de forger chez l'occupant ce sentiment d'appropriation de son lieu de vie. Ainsi, les agences immobilières sociales par exemple ont pour caractéristique fondatrice (et mission officielle) de prodiguer un tel accompagnement, centré sur la « pédagogie de l'habiter »⁵. Il en va de même depuis peu avec les régies de quartier, dans leur entreprise d'amélioration des conditions de vie à l'intérieur d'un ou de plusieurs quartiers d'habitations⁶. Parallèlement, les habitations construites aujourd'hui à l'enseigne d'une meilleure performance énergétique requièrent, elles aussi, une certaine éducation au logement, en vue de familiariser les occupants à ces types inédits de bâtiments (passifs par exemple) et leur instiller de nouveaux comportements (en termes de ventilation notamment). Il ne sert à rien, dit autrement, de construire des logements zéro énergie si les économies escomptées sont ruinées par des habitudes de vie inadaptées.

Il est encore une convergence à épinglez, celle qui voit les champs du logement et de l'énergie investis par des acteurs relevant certes du droit privé mais qui n'en endossent pas moins une incontestable mission de service public. Le marché de l'énergie est, on le sait, libéralisé, mais les opérateurs privés sont assujettis à une série d'obligations de service public dûment coulées dans des réglementations⁷. De même, les sociétés de logement social ne sont pas, contrairement à une idée reçue, des personnes de droit public *stricto sensu* puisqu'elles sont tenues

⁵ Art. 10, §1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2004 relatif aux organismes de logement à finalité sociale, *M.B.*, 10 novembre 2004

⁶ Art. 13, §2, al. 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 septembre 2004 relatif aux organismes de logement à finalité sociale, modifié par l'art. 4, 2^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 janvier 2008, *M.B.*, 13 mars 2008.

⁷ Voy. notamment l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité, *M.B.*, 27 avril 2006, ainsi que l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché du gaz, *M.B.*, 27 avril 2006.

réglementairement d'adopter la forme d'une société commerciale⁸. Ce statut ne les empêche cependant pas d'être étroitement chevillées à une mission de service public⁹, laquelle n'est pas sans influence sur leur gestion de la relation locative¹⁰.

Sur un autre point aussi, les matières du logement et de l'énergie se rejoignent : la difficulté à épouser la logique du collectif. C'est que ces deux droits se sont essentiellement construits à partir de matrices individuelles. De fait, la vie en habitat groupé modifie le taux des allocations sociales (glissant ainsi d'isolé à cohabitant), ce qui a pour effet de décourager la solidarité entre personnes défavorisées. Pareillement, le chauffage collectif, par exemple, est susceptible de causer certains problèmes et bouleverser au passage des mentalités.

Pourtant, et telle sera la dernière ressemblance, droit au logement et droit à l'énergie ne sauraient être conçus comme des prérogatives purement égoïstes; ils contiennent une incontestable dimension d'interrelation avec nos semblables également. Ainsi, le droit au logement ne permet pas à chacun d'habiter n'importe où, ni n'importe comment ; il y a lieu ainsi de concilier cet attribut juridique avec d'autres, comme le droit de l'environnement, le droit de l'urbanisme, etc. De la même manière, le droit à l'énergie s'inscrit dans un contexte particulier : le partage de ressources énergétiques (en déclin pour certaines), couplé à la préservation de la

⁸ La coopérative à responsabilité limitée en Région wallonne par exemple (art. 130, §1er, al. 2, du Code wallon du logement), la coopérative ou la société anonyme en Région de Bruxelles-Capitale (art. 44, §1er, al. 1er, du Code bruxellois du logement) et en Flandre (art. 40, §2, al. 1er, du Code flamand du logement).

⁹ Les sociétés de logement « poursuivent des missions de service public et notamment : [...] favoriser la prise en compte des difficultés sociales rencontrées par les locataires », prescrit le Code bruxellois du logement (art. 57, 3°). « La mission confiée à ces sociétés [de logement social] est un service public », appuie pour sa part la Cour de cassation. « Ces sociétés ont entre autres pour but de donner en location aux groupes défavorisés de la population, des habitations modestes dont les prix de location ne dépassent pas ce que les personnes bénéficiaires peuvent payer » (Cass., 10 février 1983, *Pas.*, 1983, I, p. 661 et *J.J.P.*, 1983, p. 230, note B. Jadot).

¹⁰ Ainsi, le bailleur social "ne peut user de ses pouvoirs que dans le but en vue duquel ils lui ont été conférés, une compétence de droit public étant toujours attribuée en fonction de l'intérêt général" (J.P. Charleroi, 12 janvier 2004, *J.J.P.*, 2006, p. 310). Les sociétés de logement sont tenues de "travailler en vue de la sauvegarde de l'intérêt général ou social" (J.P. Louvain, 30 mai 2000, *R.W.*, 2002-2003, p. 271). "En conséquence, les sociétés de logement social ne peuvent agir, même en leur qualité de bailleuses, qu'en vertu de ce principe de finalité et de spécialité. Elles ne poursuivent pas la réalisation d'intérêts privés mais la réalisation d'un service public" (Ph. VERSAILLES, "Le logement social et le droit au logement", *Logement social : un état des lieux pour demain*, Bruxelles, La Charte, 1999, p. 221).

nature au bénéfice des générations futures. Autrui, en définitive, n'est pas absent de ces prérogatives.

2. Le droit au logement

a) la genèse

Le droit au logement n'a pas été inscrit seul dans l'article 23 de la Constitution, puisqu'une série d'autres prérogatives l'accompagnent : droit au travail, droit à la sécurité sociale, droit à la santé, droit à l'aide sociale, droit à un environnement sain et droit à l'épanouissement culturel. On trouve là les traditionnels droits dits économiques, sociaux et culturels, qui constituent une véritable rupture avec les droits de l'homme de la première génération, lesquels (appelés également « libertés franchises ») impliquent une abstention de l'Etat, sommé de laisser l'individu libre de voter, de penser librement, de se réunir, etc. Pour leur part, les droits de la deuxième génération sont des « droits créances » qui, tout à l'inverse, requièrent une intervention forte de l'Etat afin d'accéder à une certaine effectivité. Avec ce paradoxe que l'introduction de ces droits dans la Constitution a coïncidé avec le moment où l'Etat a commencé à se dégager matériellement de certains de ces secteurs, à travers notamment des mécanismes tels que la contractualisation dans le cadre de l'Etat social actif.

b) le contenu

Ce droit au logement qu'il consacre, le Constituant le flanque de l'adjectif « décent ». Loin d'être anodine, cette décision a eu pour effet de lester d'un poids massif les exigences de salubrité dans cette matière de l'habitat. On aurait pu très bien pu, pourtant, mettre plutôt l'accent sur le caractère accessible financièrement du bien, sur son adaptation au handicap, sur son insertion dans un environnement de qualité, sur la sécurité d'occupation dans le temps qu'il doit procurer ou encore sur

ses performances énergétiques, entre autres¹¹. C'est l'occasion de rappeler ici que l'adjectif « adéquat » était initialement prévu aux côtés du droit au logement constitutionnellement reconnu, mais qu'on lui a préféré *in fine* le vocable « décent », au motif que « le terme adéquat indique une relation entre le logement et le niveau de vie atteint par l'intéressé [tandis que] l'adjectif décent vise la qualité du logement par rapport à une norme sociale plus générale »¹².

Par ailleurs, l'article 23 de la Constitution confie au législateur expressément le soin de garantir le droit au logement. De nouveau, cette décision est lourde de conséquences. Dès lors en effet que cette mission échoit à la puissance normative (plutôt qu'au juge par exemple, voire aux particuliers), cette disposition *n'accédera à l'effectivité juridique que lorsque le législateur aura pris des mesures formelles en vue de matérialiser cette prérogative*. C'est sur cette particularité que se fondent certains pour dénier toute effectivité juridique au droit au logement décent.

Si le législateur est donc chargé de garantir le droit au logement, il doit dans le même temps prendre en compte les « obligations correspondantes » mises par le Constituant à charge du bénéficiaire de cette prérogative. On décèle, là, la « marque » de l'Etat social actif : chacun doit mettre du sien pour s'en sortir et mériter ainsi son droit. Si l'on ne contribue pas, par son office propre, à l'amélioration de sa situation, on n'est plus éligible au droit en question. Citons un exemple touchant à ces obligations correspondantes : il y a quelques années, le Code flamand du logement a imposé aux locataires sociaux l'apprentissage du néerlandais¹³. Cette mesure a conduit le Code flamand devant la Cour constitutionnelle et celle-ci a validé le mécanisme, au nom justement de ces obligations correspondantes¹⁴.

¹¹ Voy. sur la question Ph. VERSAILLES, « Le droit au logement, essai d'une définition en droit belge », *Droit au logement et perte de logement*, sous la direction d'I. Brandon *et al.*, Bruxelles, Loi et société, 1994, p. 239 et s.

¹² Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24*bis* relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 1991-1992, n°100-2/9, p. 11.

¹³ Art. 93, §1er, al. 2, 2° et 3°, du Code flamand du logement, tels qu'introduits par l'art. 7 du décret du Parlement flamand du 15 décembre 2006. Voy. également l'art. 95, §1er, al. 1er, 2° et 3°, du Code flamand du logement, tels qu'introduits par l'art. 8 du décret du Parlement flamand du 15 décembre 2006.

¹⁴ C.C., 10 juillet 2008, n°101/2008.

Dans son alinéa 1^{er}, l'article 23 invoque le droit à la dignité humaine, lequel sous-tend dès lors l'ensemble des droits économiques sociaux et culturels inscrits dans la Constitution. Il existe donc un rapport de finalité étroit entre ces deux catégories juridiques puisque c'est dans le but final de garantir une vie conforme à la dignité humaine que le législateur est censé alors concrétiser le droit au logement. Cette articulation implique induit, d'une part, que le droit à la dignité humaine est pourvu d'une valeur explicative transversale et, de l'autre, que ce droit est doté d'une puissance normative autonome, voire d'effets directs : on peut donc l'invoquer indépendamment des droits économiques et sociaux dont il assure la toile de fond. C'est ainsi que plusieurs juges se sont appuyés sur cette notion de dignité humaine pour intervenir tant en matière de droit au logement¹⁵ que de droit à l'énergie¹⁶.

3) l'effectivité

L'article 23 de la Constitution suscitait, au jour de son adoption, un consensus très large, pour ne pas doter cette disposition d'effets directs. Il s'agissait avant tout d'un article purement programmatique censé inspirer le législateur. Par la suite, toutefois, on a prêté à l'article 23 un triple effet (indirect) d'impulsion, de stabilisation et d'interprétation.

- *L'effet d'impulsion législative* : l'article a servi de muse au législateur en quelque sorte. En effet une série de lois, de décrets et d'ordonnances ont été pris dans la foulée, avec pour vocation expresse de concrétiser le droit au logement ; les codes régionaux du logement constituent d'éloquents exemples à cet égard. La Cour constitutionnelle a adopté un raisonnement intéressant en la matière, relativement entre autres aux mesures prises par les Régions dans la lutte contre les logements vides. Ces dispositifs ont été attaqués devant la Cour, pour atteinte au droit de propriété privée (de rang constitutionnel lui aussi), mais la haute juridiction a estimé que, puisque le législateur est tenu de garantir le droit au logement, elle se trouvait contrainte de respecter l'appréciation dudit législateur quant à l'intérêt général ; elle ne s'autorise dès lors à annuler

¹⁵ Cf. entre autres J.P. Bruxelles (IV), 26 mai 2009, *R.G.D.C.*, 2009, p. 508, obs. N. Bernard.

¹⁶ Voy. notamment J.P. Uccle, 21 avril 2010, inéd., *R.G.* n°10A396.

une mesure de ce type qu'en cas d'appréciation « manifestement déraisonnable »¹⁷. La Cour constitutionnelle, en définitive, consent au nom du droit au logement à se dépouiller d'une partie de son propre pouvoir d'appréciation.

- *L'effet de stabilisation (ou effet « standstill »)* : le droit au logement ayant fait l'objet d'une proclamation constitutionnelle, le législateur n'est plus fondé à revenir sur des acquis, au risque de raboter le niveau de protection existant. C'est pourquoi on parle aussi d'effet « cliquet » : la roue ne peut tourner que dans un sens, celui du progrès¹⁸.
- *L'effet d'Interprétation conforme* : en cas de conflit entre interprétations concurrentes relatives à un même texte de loi, il faut privilégier celle qui se concilie le mieux avec l'objectif visé par l'article 23. Cet effet a particulièrement prospéré dans une matière comme la prorogation du bail pour circonstances exceptionnelles (qui voit le juge, compte tenu de la situation du locataire, décider de proroger un bail qui pourtant venait à échéance)¹⁹.

En ce qui concerne maintenant la dignité humaine, sa valeur juridique autonome s'est vérifiée à travers la jurisprudence car, dans un grand nombre de décisions de justice, le magistrat s'est adossé explicitement à l'alinéa premier de l'article 23 de la Constitution pour asseoir ses motivations²⁰. Beaucoup de juges en sont même venus à doter cet alinéa d'un effet direct²¹. En effet, derrière les différents droits particuliers énumérés par l'alinéa 3 de l'article 23, c'est la dignité humaine, placée en fronton de cette disposition fondatrice, que le législateur doit veiller à garantir. Et cet horizon régulateur n'est nullement susceptible d'être modalisée ; sa formulation, du reste, n'est-elle point univoque ? Il n'y a donc pas lieu de faire dépendre ce véritable impératif catégorique d'une mesure de concrétisation législative. De la même

¹⁷ Cf. entre autres C.C., 26 juin 2008, n°93/2008.

¹⁸ C.C., 16 décembre 2010, n°139/2010, notamment.

¹⁹ Voy., entre autres décisions, J.P. Audenarde-Kruishoutem, 18 décembre 2008, *J.J.P.*, 2010, p. 348.

²⁰ J.P. Zomergem, 24 décembre 2004, *Huur*, 2006, p. 35, , Civ. Turnhout (III), 31 janvier 2005, *Huur*, 2008, p. 197, Civ. Turnhout (III), 22 mai 2006, , *J.J.P.*, 2007, p. 156..

²¹ Trib. trav. Bruxelles (req. unil.), 30 avril 2009, inéd., RG n°09/9382.

manière, le bénéficiaire du droit à la dignité humaine ne saurait se voir astreindre au respect d'une quelconque « obligation correspondante » (mentionnée à l'alinéa 2).

4) l'activisme judiciaire

On pouvait se demander si, après sa promulgation, l'article 23 de la Constitution allait faire l'objet d'une exploitation rapide par les plaideurs et les juridictions ou, à l'inverse, s'il lui faudrait du temps pour se frayer un chemin jusqu'aux prétoires. Radicalement novatrice, cette disposition portant les droits économiques, sociaux et culturels a-t-elle nécessité un plus ou moins long temps d'acclimatation pour imprégner les mentalités (ce qui se serait conçu parfaitement) ? La question revêt un intérêt supplémentaire dans la mesure où, prérogative programmatique par excellence, le droit au logement n'était pas censé, *a priori*, trouver une application devant les cours et tribunaux, obligeant en effet les *législateurs* au premier chef

La réponse à cette question est claire : les plaideurs n'ont pas tardé à s'emparer de cet attribut inédit et, en retour, les magistrats n'ont pas davantage hésité à intégrer, dès le début, le droit au logement dans leurs motivations. La célérité de cette appropriation par les magistrats ne laisse pas de surprendre. Vu l'insistance mise par les travaux préparatoires sur l'absence d'effet direct attaché à l'article 23 de la Constitution²², on ne s'attendait assurément pas à voir celui-ci mobilisé aussi prestement par les cours et tribunaux (par exemple, pas avant un certain délai, le temps que se décante la question de la juridicité de cette disposition programmatique, ou encore que soient adoptées les premières mesures législatives visant à concrétiser le droit au logement)²³. La phase « d'infusion » n'a donc pas duré outre mesure. Manifestement, ces magistrats ont fait leur le précepte suivant lequel il ne faut pas attendre qu'un droit économique et social soit effectif pour l'appliquer; c'est son invocation, précisément, qui contribuera à lui donner consistance. Un texte de loi, autrement dit, ne saurait rester indéfiniment enfermé dans l'intention de son

²² Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24*bis* relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, développements, *Doc. parl.*, Sén., sess. extr. 1991-1992, n°100-2/1, p. 4 et n°100-2/3, p. 4, 9 et 11.

²³ Voy. à cet égard C.E. (V), 14 janvier 1999, Communauté française, Région wallonne et De Wagter, n°78.153, cons. B.3.2.4.1 : « les droits économiques et sociaux de l'article 23 sont en principe sans effet direct [et] dès lors, ils ne peuvent être invoqués devant le juge sur la seule base de leur inscription dans la Constitution ». Cf. également C.E. (X), 3 juillet 1995, Beerts, n°54.196.

auteur, fût-il constituant ; il appartient en définitive à ceux qui l'utilisent et se l'approprient. La dimension « subjective » des normes, on le voit, s'estompe (fatalement) avec le temps.

Au global, une centaine de décisions de justice ont été prises sur pied de l'article 23 de la Constitution²⁴. Ce, dans tous les domaines : en matière civile, pénale, administrative, ... Et aussi bien dans les juridictions de fond que les juridictions suprêmes. Etc.

A la réflexion, toutefois, cet activisme judiciaire s'indiquait indubitablement, eu égard au flou qui nimbe l'article 23. Les vocables « décent », « obligations correspondantes » ou encore le concept de « dignité humaine » requièrent, pour être opérationnels, une appropriation par un magistrat qui, alors, peut leur donner sens et contenu. Mais le magistrat n'est pas que l'interprète du prescrit constitutionnel ; il est aussi le garant de sa bonne exécution. Son office contribue, directement ou indirectement, à mettre en lumière l'état d'avancement des autorités normatives dans leur tâche de concrétisation de l'article 23. Les juridictions veillent, en somme, au respect des engagements pris par l'Etat et inscrits au sein même de sa charte fondamentale.

Très succinctement, il est permis de tirer de cette vaste jurisprudence en matière de droit au logement les quelques enseignements suivants. Tout d'abord, les particuliers (les bailleurs privés, donc, et pas seulement les pouvoirs publics) ont été, eux aussi, commis à la concrétisation du droit au logement. Si, ensuite, les juges ont imposé des obligations d'abstention (ne pas expulser, par exemple), ils ont également requis des prestations *positives*, de la part des autorités essentiellement (procurer un relogement par exemple). Par ailleurs, certains magistrats ont prescrit des obligations non seulement de moyens mais aussi de *résultat*. Enfin, la norme de dignité humaine a fourni aux juges un support argumentatif précieux.

²⁴ Voy., pour une recension exhaustive, N. BERNARD, *La réception du droit au logement par la jurisprudence. Quand les juges donnent corps à l'article 23 de la Constitution*, Bruxelles, Larcier, 2011.

3. Le droit constitutionnel au logement, une source d'inspiration pour le droit à l'énergie ?

Les particularités du droit au logement ainsi exposées, en même temps que la genèse et les implications de son élévation au rang constitutionnel, il convient maintenant de voir la mesure dans laquelle ce type de raisonnement peut prospérer dans une matière telle que le droit à l'énergie ; cette démarche de constitutionnalisation, autrement dit, est-elle transposable à ce domaine-là ?

a) le caractère « décent » du logement dont le droit est proclamé par la Constitution

Quelle consécration juridique, tout d'abord, pour le droit à l'énergie²⁵ ? Ce dernier peut-il, plus spécifiquement, se targuer d'un statut constitutionnel ? Certes, cette prérogative (aux contours assurément diffus) ne figure pas parmi les droits économiques, sociaux et culturels répertoriés par l'article 23 de la Constitution²⁶. Il est permis toutefois de le faire découler du droit au logement *décent* (promulgué, lui, par notre charte fondamentale). Qui oserait en effet soutenir que l'on vit décentement si l'on ne peut se chauffer ou s'éclairer, par exemple ? Un raisonnement similaire peut être tenu à propos du droit à la santé (inclus lui aussi dans l'article 23), les aliments non cuits — ou non gardés au frigo — représentant une source majeure d'intoxication alimentaire. Il en va de même avec le droit à la dignité humaine (inscrit à l'alinéa premier de l'article 23) : qui pourrait soutenir à cet égard qu'un limiteur de puissance à six ampères permette de vivre dignement ? il suffit en effet d'allumer deux taques simultanément (ou un frigo et une machine à laver) pour faire sauter les plombs...

Inversement, l'on peut prétendre que le droit à l'énergie appelle lui-même un droit au logement, puisque ce droit à l'énergie nécessite un lieu pour s'exercer. On a donc entre ces deux prérogatives une intime interconnexion, un soutènement réciproque.

²⁵ Voy., sur le plan international, S. TULLY, « Access to electricity as a human right », *Netherlands Quarterly of Human rights*, vol. 24, 2006, p. 557 et s.

²⁶ Voy. sur ce thème J. FIERENS, « Le droit à l'énergie et la Constitution », *Vers un droit fondamental à l'énergie ?*, sous la direction de Bernard Hubeau et Pierre Jadoul, Bruxelles, La Charte, 2005, p. 37 et s.

En tout état de cause, l'énumération des droits à l'oeuvre dans l'alinéa 3 de l'article 23 revêt un caractère *non limitatif*, ainsi que l'atteste l'utilisation du vocable « notamment ». A l'aune dès lors des exigences environnementales nouvelles, couplées à l'alourdissement très sensible des charges énergétiques, il semble logique de progressivement étoffer en ce sens le portefeuille des droits économiques, sociaux et culturels reconnus par la Constitution, de manière à rester en phase étroite avec les évolutions de la société²⁷.

b) le débiteur du droit à l'énergie

Qui est débiteur du droit à l'énergie ? Le bailleur peut-il l'être, comme il l'est pour le droit au logement dans certaines circonstances ? Actuellement, l'obligation qui lui incombe se limite à assurer la présence des équipements adéquats pour permettre la fourniture d'énergie ; il n'en devient pas pour autant un débiteur du droit à l'énergie. L'obligation de fourniture minimale pèse en fait sur les épaules des fournisseurs d'énergie, avec la difficulté qu'ils ne sont plus publics nécessairement. Cependant l'Etat conserve la responsabilité de veiller à ce que les fournisseurs privés respectent bien les missions de service public qui leur sont affectées, malgré leur caractère privé²⁸.

Un rôle similaire s'observe, on l'a dit, dans le domaine du logement social, où ces sociétés commerciales de droit privé que sont les sociétés de logement remplissent en fait de véritables missions de service public, placées sous le contrôle de la Société wallonne du logement comme des juridictions de fond. Et cette finalité d'intérêt général oriente étroitement l'action des S.L.S.P. et autres S.I.S.P., jusqu'à restreindre dans une proportion significative la marge d'appréciation contractuelle de ces bailleurs pas comme les autres. Dans cette même mesure, on voit des fournisseurs (privés) d'électricité ou de gaz tenus pareillement par un droit à l'énergie, lequel produit dès lors des effets horizontaux.

²⁷ Voy. en ce sens la proposition de révision de la Constitution déposée le 25 juin 2008 par Mme Camille Dieu et consorts visant à inscrire dans la Constitution belge le droit d'accès à l'énergie, Ch. repr., *Doc. parl.*, sess. ord. 2007-2008, n°1279/001.

²⁸ Voy. notamment l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché de l'électricité, *M.B.*, 27 avril 2006, ainsi que l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2006 relatif aux obligations de service public dans le marché du gaz, *M.B.*, 27 avril 2006.

Au demeurant, les jugements en matière de droit à l'énergie²⁹ ou de droit à l'eau³⁰ ont tendance à mettre en cause le fournisseur. Et même, dans une décision au moins (détaillée ci-après)³¹, c'est le *propriétaire* de l'immeuble qui a été condamné. Preuve est ainsi faite que, à l'instar du droit au logement, le droit à l'énergie (qui n'existe donc pas comme tel dans la Constitution) implique bien une certaine horizontalisation.

c) de l'utilité d'une consécration constitutionnelle

Il existe déjà certains instruments internationaux en matière de droit à l'énergie, dont la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discriminations à l'égard des femmes (art. 14.2, h)³². Et, on l'a dit, les droits énumérés par l'article 23 de la Constitution sont non limitatifs (le législateur doit garantir « notamment » le droit au logement). Sans compter qu'on peut faire dériver le droit à l'énergie du droit au logement décent. A cette aune, l'insertion du droit à l'énergie dans notre charte fondamentale se justifie-t-elle encore ?

A notre sens, oui ; et ce, sur la base précisément de l'expérience du droit au logement. Et pourtant, là, la consécration du droit au logement dans la sphère supranationale était autrement étendue³³. Redondante, alors, notre charte fondamentale (puisque le droit supranational est censé primer le droit interne) ? Nullement. C'est que lesdits instruments internationaux sont loin d'être tous pourvus

²⁹ Civ. Charleroi (réf.), 19 janvier 2000, *R.G.D.C.*, 2000, p. 593, note J. Fierens.

³⁰ J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, *R.G.D.C.*, 2008, p. 272, note A. Vandeburie, J.P. Florennes-Walcourt, 16 septembre 2008, inéd. R.G. n°08A126 et J.P. Florennes-Walcourt, 17 juin 2008, inéd. R.G. n°08A126.

³¹ J.P. Uccle, 21 avril 2010, inéd., R.G. n°10A396.

³² **Résolution 34/180** adoptée le 18 décembre 1979 par l'Assemblée générale des Nations unies.

³³ Art. 25.1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, art. 11.1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, art. 27.3 de la Convention internationale des droits de l'enfant, art. 9.1 du règlement C.E.E. n°1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté, recommandation n°115 de l'Organisation internationale du travail sur le logement des travailleurs, entre autres. Voy. également, pour des instruments *postérieurs* à l'adoption de l'article 23 de la Constitution, l'art. 31 de la Charte sociale européenne révisée et l'art. 34.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Voy. également les résolutions 2004/21, 2003/27 et 2001/28 de la Commission des droits de l'homme des Nations unies sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant, ainsi que la résolution 6/27 du Conseil des droits de l'homme des Nations unies sur le même objet. Cf. aussi les résolutions 2000/13, 2001/34, 2002/49, 2003/22, 2004/21 et 2005/25 de la Commission des droits de l'homme des Nations unies sur l'égalité des femmes en matière de propriété, d'accès et de contrôle fonciers et égalité du droit à la propriété et à un logement convenable.

d'applicabilité immédiate, tandis que les différentes législations internes ne consacrent le droit au logement que de manière indirecte (via une protection accrue du locataire, par exemple³⁴). En toute hypothèse, l'inscription même du droit au logement dans la Constitution se justifie sans peine par la portée éducative et symbolique certaine que recèle notre loi fondamentale. Au demeurant, le droit international ne renferme souvent que des normes minimales. Enfin, une formulation unique, insérée dans l'ordre juridique interne, est davantage accessible aux praticiens du droit qu'une multitude d'instruments internationaux (que le juge a parfois tendance à "oublier"), de même qu'elle relativise l'importance de la discussion quant à la force juridique de ces derniers³⁵. En tous cas, depuis que le droit au logement est inscrit dans la constitution, il fait l'objet d'une appropriation beaucoup plus intense de la part des magistrats qu'auparavant.

Les symboles (constitutionnels ou autres) sont loin, en définitive, de n'avoir qu'une vertu...symbolique. Ils fixent en effet des jalons essentiels, révèlent les valeurs qui fondent notre vivre-ensemble et assignent des horizons régulateurs à la collectivité. A preuve ou à témoin, l'Equateur a inscrit le droit à l'énergie dans sa Constitution (adoptée par référendum le 28 septembre 2007), comme partie du « droit au bien vivre ». Et, en Belgique, on compte déjà plusieurs propositions en ce sens³⁶.

d) la jurisprudence

En matière de droit à l'énergie, force est de constater que la jurisprudence est nettement moins abondante que dans le domaine du droit au logement. Sans doute

³⁴ De la même manière que la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail protège le travailleur en le mettant à l'abri des ruptures abusives de contrat (*M.B.*, 22 août 1978).

³⁵ Voy. à cet égard J. FIERENS, "Le droit à un logement décent", *Les droits économiques sociaux et culturels dans la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 231 et P. JADOUL, "Consécration juridique du droit au logement", *J.D.J.*, 1997, p. 51 et s.

³⁶ Voy. notamment la proposition de révision de la Constitution déposée le 25 juin 2008 par Mme Camille Dieu et consorts visant à inscrire dans la Constitution belge le droit d'accès à l'énergie, Ch. repr., *Doc. parl.*, sess. ord. 2007-2008, n°1279/001.

parce que, précisément, le droit à l'énergie n'est *pas* inscrit dans la Constitution, lui. Quelques décisions, toutefois, méritent incontestablement l'attention³⁷.

Le schéma est souvent le même : il s'agit d'un fournisseur qui fait usage de son exception d'inexécution. Dit autrement, si un contractant n'exécute pas ses engagements, l'autre a le droit de s'abstenir de remplir les siens. En cas de non paiement, concrètement, le fournisseur interrompt la fourniture. Il arrive cependant que le juge, au nom de la dignité humaine, fasse échec à ce principe.

Mais alors, si des magistrats parviennent déjà à rendre ce type de décisions, pourquoi faudrait-il encore inscrire le droit à l'énergie dans la Constitution ? Parce que, justement, ces jugements assez audacieux sont, pour tout dire, plutôt isolés. Si le juge pouvait, dès lors, s'adosser à un principe supérieur (et la Constitution occupe le premier rang en matière de hiérarchie des normes en Belgique), sa tâche s'en trouverait notablement facilitée.

Certes, il n'est pas permis de tirer des enseignements généraux à partir d'une seule décision de justice ; il n'empêche, en matière de droit à l'énergie, un jugement au moins (rendu par la juge de paix d'Uccle en date du 21 avril 2010)³⁸ mérite un éclairage particulier, tant il a valeur d'exemple. Les faits sont les suivants. Une dame, propriétaire d'un appartement, met celui-ci gratuitement à la disposition de son fils et de son amie, lesquels se marient, ont des enfants, puis divorcent, Monsieur laissant le domicile conjugal à Madame. Par la suite, la propriétaire désire se défaire du bien, trouve acquéreur et passe avec lui un compromis de vente stipulant la libération des lieux dans les 75 jours. Ce délai expiré, l'ex-épouse occupe toujours l'appartement, ce qui conduit la propriétaire à interrompre la fourniture d'électricité ; saisi en extrême urgence, le président du tribunal de première instance ordonne le rétablissement de la livraison d'électricité pour une quinzaine de jours. Par ailleurs, le processus de signature de l'acte authentique de vente est suspendu. La propriétaire trouve alors le

³⁷ Civ. Charleroi (réf.), 19 janvier 2000, *R.G.D.C.*, 2000, p. 593, note J. Fierens. Voy. également J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, *R.G.D.C.*, 2008, p. 272, note A. Vandeburie, J.P. Florennes-Walcourt, 16 septembre 2008, inéd. R.G. n°08A126 et J.P. Florennes-Walcourt, 17 juin 2008, inéd. R.G. n°08A126.

³⁸ J.P. Uccle, 21 avril 2010, inéd., R.G. n°10A396.

juge de paix et sollicite l'expulsion immédiate de son ancienne belle-fille, assortie d'une indemnité pour occupation sans titre ni droit.

Les parties au litige, observe le juge, sont bel et bien liées par un rapport contractuel, consistant en un « droit d'habitation » issu d'une « convention tacite mais certaine », qui a été accordé « pour une durée indéterminée ». Or, par son comportement, la demanderesse a « méconnu le principe général d'exécution de bonne foi des conventions » consacré par l'article 1134, al. 3, du Code civil. Et, même, la propriétaire se serait livrée à un abus de droit, lequel « existe chaque fois que l'une des parties manque à son devoir de collaboration, de solidarité qui oblige chacune d'elles à faciliter l'accomplissement des engagements nés du contrat, chaque fois qu'elle épuise âprement la prérogative que le contrat lui confère, sans le moindre souci des intérêts de son partenaire », analyse le juge³⁹. Quelle ressource cet argument offre-t-il au magistrat ? « Le principe de l'exécution de bonne foi permet au juge d'exercer un contrôle approfondi sur le comportement des parties », explique le juge de paix d'Uccle. « La bonne foi peut avoir une fonction dérogatoire et offre au juge la possibilité de limiter l'exercice par une partie d'un droit »⁴⁰. Ensuite de quoi, le grief d'occupation sans titre ni droit ne tient pas, ce qui réduit à néant la prétention d'indemnisation de la propriétaire (dont le montant, en tout état de cause, s'avérerait trop lourd pour la défenderesse, « financièrement incapable » de l'acquitter car émergeant au chômage).

Au contraire, l'interruption unilatérale de la fourniture d'électricité par la propriétaire, décidée « par grand froid », a eu pour effet de « priver sa belle-fille et ses petits-enfants de chauffage, d'éclairage, d'eau chaude et de toute possibilité de préparer des repas, mettant le surgélateur en panne et occasionnant ainsi la perte de son contenu ». A ce titre, le comportement est constitutif d'une « voie de fait » ou d'un « acte de violence » qui appelle réparation pécuniaire par le biais de dommages et intérêts, évalués à 2.500 euros. « Les demandeurs », observe le juge, « ont fait fi de la dignité humaine, sans le moindre respect pour leur belle-fille et leurs petits-

³⁹ Voy. également Civ. Bruxelles, 16 septembre 1987, inéd., R.G. n°159754, confirmé par Cass., 19 février 1990, inéd., R.G. n°8664.

⁴⁰ Cf. à cet égard Civ. Bruxelles, 8 mai 1991, inéd.

enfants ».

Signalons, par là, que le magistrat assoit sa condamnation à des dommages et intérêts sur le précepte de dignité humaine, sans toutefois relier ce dernier à l'article 23 de la Constitution. Démonstration (supplémentaire) est ici apportée que ce principe matriciel est pourvu d'une valeur normative autonome, qui irradie même *au-delà* des droits énumérés par l'article 23 de la Constitution puisque le droit à l'énergie n'apparaît nullement au sein de ceux-ci. En ce domaine, du reste, la présente décision n'est pas isolée ; dans d'autres espèces, effet direct a bien été reconnu au premier alinéa de l'article 23 de la Constitution, alors même que ledit droit à l'énergie n'apparaît nulle part nommément au sein de cette disposition (*cf.* cependant le terme « notamment » qui ouvre l'énumération de l'alinéa 3)⁴¹.

Concernant, enfin, le déguerpissement postulé, le juge accorde à l'occupante le droit de demeurer dans les lieux quarante jours encore.

e) le recours au juge pour la résolution du contrat

Un aspect particulièrement interpellant — sinon choquant — de la matière de l'énergie tient, à mon sens, à la possibilité d'interrompre unilatéralement (en Région wallonne) la fourniture d'énergie, sans contrôle judiciaire. Dans la sphère du droit au logement et du droit du bail, ce type de pratique est totalement prohibée. Règne en ce domaine le principe — coulé dans le bronze du Code civil (art. 1762*bis*) — de l'interdiction de la clause résolutoire expresse. En d'autres termes, la résolution du bail doit impérativement être soumise à l'appréciation d'un magistrat, ce que la Cour constitutionnelle a d'ailleurs rappelé à propos du *Wooncode* flamand (pour l'occasion, annulé — partiellement)⁴².

A quoi sert l'office du magistrat ? D'abord, à vérifier la véracité des allégations du créancier insatisfait. Ensuite, à mettre la faute du preneur en rapport avec, le cas

⁴¹ Cf. J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, *R.G.D.C.*, 2008, p. 272, note A. Vandeburie, ainsi que, dans une mesure moindre, Civ. Charleroi (réf.), 19 janvier 2000, *R.G.D.C.*, 2000, p. 593, note J. Fierens. Voy. également J.P. Florennes-Walcourt, 16 septembre 2008, inéd. R.G. n°08A126 et J.P. Florennes-Walcourt, 17 juin 2008, inéd. R.G. n°08A126. *Contra* : Civ. Nivelles (XIV) 8 mai 2001, *Cah. dr. immo*, 2001, n°6, 16.

⁴² C.C., 10 juillet 2008, n°101/2008.

échéant, le propre manquement du bailleur (c'est peut-être parce que le propriétaire s'est abstenu de réaliser les travaux promis, par exemple, que le locataire a interrompu le paiement du loyer). Enfin, seul un juge peut accorder au débiteur défaillant un délai de grâce pour s'exécuter (1244 du Code civil) ; sans intervention judiciaire, ce genre de démarche d'humanisation est impossible.

En sens inverse, les expulsions de logement sauvages sont, au nom de l'inviolabilité du domicile, réprimées par le Code pénal et passibles de peines d'amende et d'emprisonnement (art. 439). Contrairement à ce que prétendent dès lors certaines autorités de police saisies en urgence par des locataires ainsi éconduits, il ne s'agit pas d'une simple affaire de droit privé ou d'un litige interpersonnel ; le droit pénal est ici en jeu de même que l'ordre public, ce qui doit les conduire à intervenir. Il faut faire cesser cette véritable « voie de fait »⁴³.

f) le caractère graduel de l'application de la sanction

Il est un autre aspect qui pose question en matière d'énergie : le caractère automatique du placement du compteur à budget ou du limiteur de puissance. Ce caractère automatique et immédiat de la sanction surprend incontestablement, dans une perspective comparativiste avec le droit au logement à nouveau. Ainsi, un arriéré de loyer n'entraîne pas forcément une résolution du bail. On tient compte de l'ampleur de l'arriéré, des efforts faits par le débiteur pour apurer sa dette, etc.

Et non seulement l'application de la sanction est-elle plus souple et proportionnée dans l'orbite du droit au logement, mais elle est aussi plus graduelle. Car si décision de résolution du bail il y a, celle-ci n'interviendra pas *ex abrupto*. Rien que le fait d'aller en justice nécessite un certain temps (malgré que la phase de conciliation obligatoire devant le juge ait vécu⁴⁴). En tout état de cause, la loi sur l'humanisation des expulsions impose, sauf exceptions, un délai d'un mois entre la signification du jugement et l'expulsion proprement dite⁴⁵.

⁴³ J.P. Grâce-Hollogne, 20 septembre 2005, *Échos log.*, 2007, n° 1, p. 30.

⁴⁴ Loi du 18 juin 2008 modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne la procédure relative aux litiges en matière de louage, *M.B.*, 14 juillet 2008, *err.* 11 août 2008.

⁴⁵ Art. 1344*quater*, al. 1er, du Code judiciaire.

g) la question hivernale

La période hivernale exacerbe encore, on le sait, les difficultés liées à l'expulsion de logement ou à la coupure de gaz et d'électricité. Le droit au logement constitue-t-il, à cet égard, une source d'inspiration pour le droit à l'énergie ? Pour le coup, la chose n'est pas sûre. C'est que, contrairement à une idée répandue, il n'existe point de moratoire sur les expulsions pendant les mois d'hiver.

Cependant, en ce qui concerne le logement social à Bruxelles, pointons l'existence de la circulaire du 16 novembre 2000. L'expulsion physique n'est pas interdite *stricto sensu* entre le 1^{er} décembre et le 28 février, mais elle ne pourra être effectuée « que pour des cas exceptionnels » et sera « particulièrement motivée ». Il faut, concrètement, que l'éviction « ne puisse être différée », pour des raisons ayant trait soit à des « problèmes comportementaux graves » vis-à-vis du personnel de la société ou d'autres locataires, soit à « l'absence de réaction aux mesures initiées par la société à la suite d'un accroissement d'arriérés locatifs particulièrement importants ».

Dans logement privé, relevons toutefois que la loi d'humanisation des expulsions autorise le juge à allonger le délai (d'un mois entre la signification du jugement d'expulsion et l'exécution de celui-ci) lorsque le locataire « justifie de circonstances d'une gravité particulière, notamment les possibilités de reloger le preneur dans des conditions suffisantes respectant l'unité, les ressources financières et les besoins de la famille, *en particulier pendant l'hiver* »⁴⁶.

⁴⁶ Art. 1344*quater*, al. 1er, du Code judiciaire.