

La théorie de la propriété fonction sociale pour sortir de la crise du logement

"Malheur ! à vous qui acquérez
maison après maison et champ sur
champ,
jusqu'à ce qu'il ne reste plus dans le
pays
quoi que ce soit de disponible."
Isaïe 5, 8

1. Un nécessaire renversement de perspective

La crise du logement frappe dur en Belgique, singulièrement à Bruxelles (loyers débridés, insuffisance dramatique de logements sociaux, stock important d'immeubles vides, ...). Et malgré les mesures prises par les pouvoirs publics, la situation générale tarde en effet à s'améliorer, quand elle n'a pas tendance, au contraire, à se dégrader encore¹. Il est donc temps, si l'on veut apporter une solution structurelle au problème du logement, de renouveler sa méthode d'approche. Concrètement, cette démarche requiert de ne plus appréhender la question de l'habitat sous l'angle exclusif des droits du locataire mais bien de l'aborder également par le biais des *obligations du propriétaire*. À trop se focaliser sur les différentes prérogatives dont jouit le locataire, on en vient vite à oublier que le propriétaire est titulaire d'un droit trop souvent absolu qui, s'il était limité à juste proportion, permettrait corrélativement aux droits du locataire de s'exercer plus efficacement.

Un seul exemple, mais il est particulièrement éloquent : les loyers.

En Belgique, le loyer — initial — est fixé à l'entière discrétion des parties (en pratique : du bailleur), à la hauteur que les contractants désirent, sans même que soit exigé un lien avec la qualité des lieux par exemple, comme cela se pratique pourtant dans de nombreux pays (comme la France, l'Allemagne ou les Pays-Bas). On régule le prix d'une série de biens de première nécessité (comme le pain) mais le loyer, qui représente pourtant le poste le plus lourd dans le budget d'un ménage, est exempt, lui, de tout encadrement. Conséquence : la majorité des locataires à Bruxelles (54 %) débourse, pour pouvoir se loger, une somme qui oscille entre 41 % et 65 % (pour les plus démunis) de l'ensemble des ressources du ménage, alors que le tiers (du budget global) constitue l'extrême limite communément admise².

C'est donc sur le concept de propriété qu'il faut jouer, afin de le faire dégorger une fonction plus utilitaire, susceptible de répondre adéquatement aux nouvelles exigences sociales. Envisagé comme un instrument, le droit de propriété cesse d'être absolu (et donc potentiellement arbitraire) et dégage alors un espace précieux pour le logement. Telle est, en définitive, la "fonction sociale" d'une propriété pénétrée de devoirs qui ne trouve sa justification que dans le respect de l'intérêt général³.

2. Une réaction au caractère absolu du droit de propriété

La notion de propriété fonction sociale doit, avant tout, se comprendre comme une réaction au caractère absolu de la propriété tel qu'affirmé par la Révolution française. Érigé en "droit naturel et imprescriptible" par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (article 2), le droit de propriété se voit logiquement conférer un caractère "inviolable et sacré" (article 17) et ce, contre l'avis exprès de Robespierre, notamment, qui dépeignait la prérogative sous les traits d'une "institution sociale"⁴. Quoi qu'il en soit, réputé "naturel", le droit de propriété en est devenu absolu, par un glissement discutable. S'imposant à la société (et lui préexistant du reste), un droit naturel ne saurait, en effet, se voir assigner une quelconque fin par elle, expliquent les tenants de cette interprétation⁵. Partant, la prérogative ne peut souffrir aucune limitation, si ce n'est celle qu'impose le droit égal d'autrui.

Élaboré dans la foulée de la Révolution française, notre Code civil répercute docilement cette conception libérale de la propriété, qu'il définit comme "le droit de jouir et de disposer des choses de la manière la plus absolue" (article 544). Et c'est précisément le caractère absolu du droit de propriété, permettant à son titulaire d'user du bien en toute discrétion "pourvu qu'il n'en fasse pas un usage prohibé par

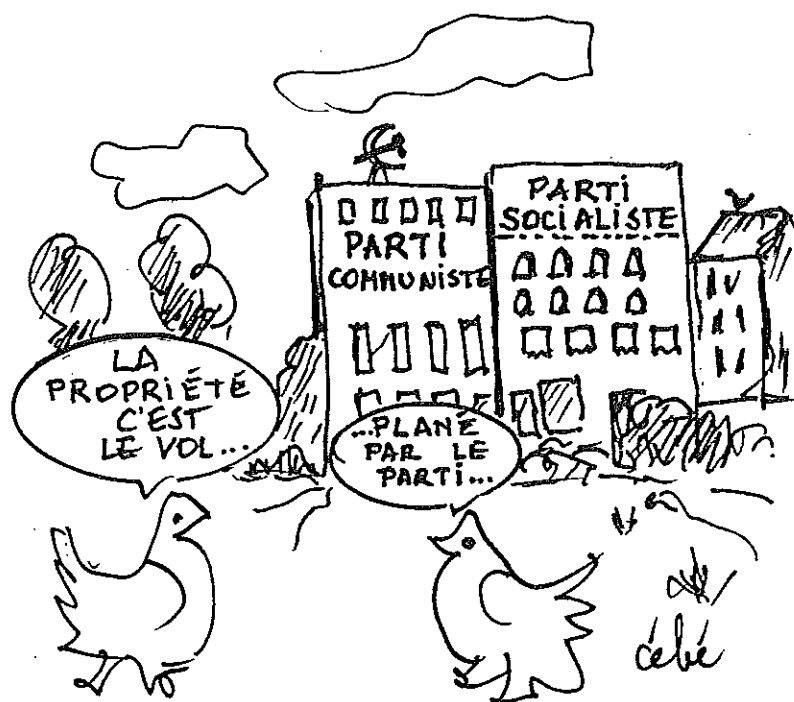
1. N. BERNARD, "Les mutations du logement en Région bruxelloise", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1993, 2008.

2. M.-L. DE KEERSMAECKER et S. DE CONINCK, « La situation du marché locatif à Bruxelles », in *La crise du logement à Bruxelles : problème d'accès et/ou de pénurie ?*, sous la direction de N. BERNARD et W. VAN MIEGHEM, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 14.

3. Voy. R. CASTEL et Cl. HAROCHE, *Propriété privée, propriété sociale, propriété de soi. Entretiens sur la construction de l'individu moderne*, Paris, Fayard, 2001, p. 76 et 77.

4. Voy. J.-M. AUGUSTIN, "L'histoire de la propriété. Entre droit et devoirs", *Territoires et libertés. Mélanges en hommage au doyen Yves Madiot*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 150.

5. Cf. J.-L. HALPÉRIN, "Propriété et souveraineté de 1789 à 1804", *Droits*, n°22 ("Souveraineté et propriété"), 1995, p. 67 et s.



les lois et règlements", qu'il faut tenter de restreindre et ce, afin de dégager un espace au logement. Notons, cependant, que c'est moins la faculté du titulaire de mésuser de son droit de propriété qui est parfois à craindre dans le contexte social actuel, que l'aptitude — corrélative — de ne pas en user du tout, c'est-à-dire de laisser son bien immobilier improductif ou inoccupé (cf. la problématique aiguë des immeubles vacants, au nombre de 15.000 à 30.000 pour la seule Région bruxelloise). Rien d'illégal toutefois dans ce comportement attentiste et négligent car, suivant la théorie civiliste traditionnelle, "le propriétaire ayant le droit d'user, de jouir et de disposer de la chose a par là même le droit de ne pas en user, de ne pas en jouir, de ne pas en disposer, et par

conséquent de laisser ses terres sans culture, ses emplacements urbains sans construction, ses maisons sans location et sans entretien"⁶. Cette théorie, on l'aura compris, requiert d'être revisitée à l'aune des exigences sociales actuelles. En d'autres termes, la propriété privée est moins visée ici que la *propriété privante*, cette propriété négative qui, par son non usage, empêche toute utilisation effective du bien et prive accessoirement autrui d'un logement.

On le voit, il semble nécessaire de circonscrire le pouvoir discrétionnaire du propriétaire. Et pourquoi pas, dans ce cadre, décider de prendre le droit de propriété pour un *instrument* soumis à certaines fins plutôt que pour une prérogative strictement égoïste ? Et si l'on s'attelait, pour le dire autrement,

à faire advenir une propriété utilitaire et pénétrée de devoirs, "qui ne se justifie qu'autant qu'elle respecte sa finalité d'intérêt général et perd son fondement si elle s'en écarte", suivant les termes de Jean Rivero⁷ ? Telle est en tout cas la grande ambition des tenants de la théorie de la propriété fonction sociale.

3. Formalisation théorique de la propriété fonction sociale

Façonné sous l'empire romain et endossant ensuite les traits d'une théorie de l'usage tout au long du Moyen Âge, le concept de propriété fonction sociale a connu sa véritable formalisation théorique à la fin du XIX^{ème} ainsi qu'au début du XX^{ème} siècle. Ainsi, Auguste Comte faisait

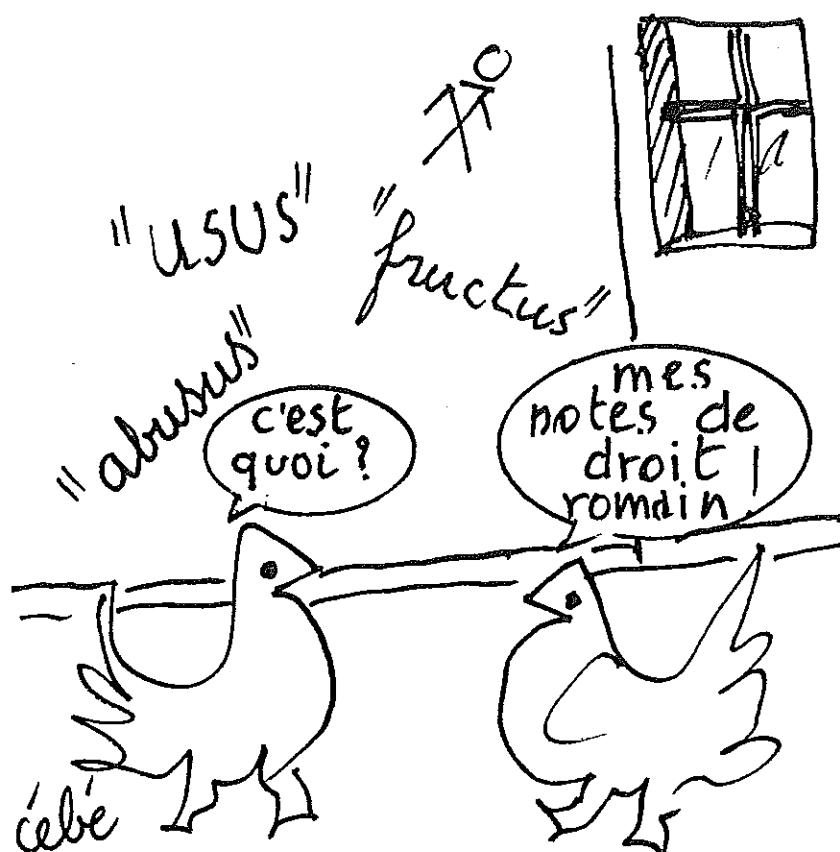
6. Voy. L. DUGUIT, *Les transformations générales du droit privé depuis le Code Napoléon*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1912, p. 153.

7. J. RIVERO, *Les libertés publiques*, Paris, P.U.F., 1973, p. 99.

de chaque citoyen un "fonctionnaire public, dont les attributions plus ou moins définies déterminent à la fois les obligations et les prétentions". Érigée en "principe universel", cette soumission à l'intérêt général "doit certainement s'étendre à la propriété où le positivisme voit surtout une indispensable fonction sociale, destinée à former et à administrer les capitaux par lesquels chaque génération prépare les travaux de la suivante", ajoutait-il. "Sagement conçue, cette appréciation normale ennoblissait sa possession sans restreindre sa juste liberté et même en la faisant mieux respecter"⁸.

Avec Duguit, la propriété cesse définitivement d'être un droit subjectif de l'individu : "La propriété n'est plus le droit subjectif du propriétaire; elle est la fonction sociale de la richesse"⁹. On serait passé, durant le XIX^{ème} siècle, du stade de la "propriété-spéculation" à celui de la "propriété-fonction". "La propriété est pour tout détenteur d'une richesse le devoir, l'obligation d'ordre objectif, d'employer la richesse qu'il détient à maintenir et à accroître l'interdépendance sociale"¹⁰.

Enfin, c'est en se fondant précisément sur cette même obligation du propriétaire de limiter l'exercice de son droit en fonction de l'intérêt général que Louis Josserand a élaboré sa fameuse théorie de l'abus de droit. "Le but social, la finalité de la propriété, est de réaliser un aménagement de la richesse aussi fécond, aussi productif que possible par une mise de l'égoïsme individuel au service de



la collectivité"¹¹. "Comme si la validité d'un droit", résume François Ewald, "dépendait d'un supplément : son adéquation aux exigences sociales"¹².

4. Consécration constitutionnelles

Différents régimes, occidentaux ou non, ont coulé cette idée de propriété fonction sociale au sein même de leur

charte fondamentale. Pour la Constitution italienne, "la loi fixe les limites de la propriété, afin d'en assurer la fonction sociale et de la rendre accessible à tous"¹³ tandis que la Loi fondamentale allemande¹⁴ proclame : "Propriété oblige. Son usage doit contribuer en même temps au bien commun". Dans cette ligne, la Roumanie postcommuniste énonce dans sa Constitution : "Le droit de propriété

8. A. COMTE, *Système de politique positive ou Traité de sociologie instituant la religion de l'humanité*, t. I, Paris, Anthropos, 1851, p. 156.

9. L. DUGUIT, *Les transformations générales du droit privé...*, op. cit., p. 150 ("Il n'est pas douteux que la conception de la propriété droit subjectif disparaît pour faire place à la conception de la propriété fonction sociale", L. DUGUIT, *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, Paris, Félix Alcan Éditeur, 1911, p. 154).

10. L. DUGUIT, *Les transformations générales du droit privé...*, op. cit., respectivement p. 150 et 158.

11. L. JOSSERAND, op. cit., 370 et 371.

12. Fr. EWALD, *L'État providence*, Paris, Grasset, 1986, p. 477.

13. Art. 42, al. 2.

14. Art. 14, 2.

oblige au respect des charges concernant la protection de l'environnement et le bon voisinage, ainsi qu'au respect des autres charges qui, selon la loi ou la coutume, incombent au propriétaire¹⁵. Par ailleurs, la Constitution espagnole dispose : "Le droit à la propriété privée et à l'héritage est reconnu. La fonction sociale de ces droits délimitera leur contenu, conformément aux lois"¹⁶. La Grèce quant à elle stipule dans sa charte fondamentale : "La propriété est placée sous la protection de l'État. Les droits qui en dérivent ne peuvent toutefois s'exercer au détriment de l'intérêt général"¹⁷. Pour la Constitution irlandaise, "l'exercice [du droit de propriété] doit être régi dans une société civilisée par les principes de justice sociale"¹⁸. Enfin, la Constitution du Brésil¹⁹ ne garantit le droit à la propriété que pour autant qu'elle respecte explicitement sa "fonction sociale". Dans ce pays toujours majoritairement rural, cette fonction sociale se définit comme l'obligation de donner à la terre un "usage rationnel et adéquat, compatible avec les ressources naturelles et la préservation de l'environnement, conforme au droit des relations du travail et qui favorise le bien-être des propriétaires et des travailleurs"²⁰.

5. Consécration législative et jurisprudentielle actuelles

De manière générale, la finalité sociale de la propriété a produit une abondante jurisprudence sur l'abus du droit de propriété et engendré une série de lois restrictives du droit de propriété, spécialement dans le domaine agricole²¹. En matière de droit au logement, par contre, la chose est moins claire. Certes, au nom du droit fondamental au logement (inséré en 1993 dans la Constitution belge, à l'article 23), des mesures ont bien été prises, qui ont eu pour conséquence de rogner — à

due proportion — les prérogatives des propriétaires (réquisition des immeubles vides, taxes sur les logements inoccupés, etc.) Mais, outre le fait que ces dispositifs restent le plus souvent inappliqués, ils n'ont pas véritablement initié un renversement de tendance jusqu'ici.

Il est à noter toutefois que la Cour constitutionnelle a eu récemment à apprécier la compatibilité avec le droit — constitutionnel — de propriété d'une mesure de lutte contre la vacance immobilière (le droit de gestion publique en l'occurrence, qui permet à des opérateurs publics bruxellois de prendre en gestion un logement vide fût-ce sans le consentement du propriétaire). Prononcée le 20 avril 2005, la décision fait incontestablement date, tant la Cour se montre limpide en ce qui concerne les limitations que le propriétaire est appelé à souffrir en vertu de règles se réclamant du droit au logement²². "Dans l'exercice de cette compétence [le logement], les régions peuvent apporter des limitations au droit de propriété", indique la Cour sans équivoque, avant d'enclencher : "la mise en œuvre d'une politique du logement implique que des limites soient apportées à l'exercice du droit de propriété des titulaires de droits réels sur les immeubles concernés par les mesures destinées à atteindre l'objectif fixé". C'est que le droit de gestion publique ne vise que les logements inoccupés, ceux qui n'ont pas fait l'objet de travaux de rénovation et ceux qui ont été déclarés inhabitables conformément à l'article 135 de la Nouvelle loi communale. Dès lors, "il n'implique pas de modification du régime relatif au droit de propriété tel qu'il est défini par le Code civil", déduit la Cour. Et aux requérants qui voyaient dans la mesure attaquée une "expropriation de fait" (et, si le droit de gestion se prolonge au-delà de neuf

ans, une "servitude d'utilité publique"), la Cour rappelle l'objectif poursuivi par le législateur à travers le droit de gestion, qui est de "concrétiser le droit au logement en stimulant efficacement l'offre de logements sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale", avant d'en inférer : "Eu égard à l'article 23 de la Constitution, cet objectif s'impose au législateur compétent".

Le sillon est creusé, on le voit; aux différentes autorités maintenant (législateur, magistrats, plaideurs, ...) de l'exploiter au mieux !

Nicolas BERNARD

*Professeur aux Facultés universitaires
Saint-Louis*

15. Art. 41, al. 6.

16. Art. 33, 1 et 2.

17. Art. 17, 1.

18. Art. 43, 1 et 2.

19. Art. 5, XXIII.

20. Art. 186.

21. Voy. J. CARBONNIER, *Droit civil*, t. III, Les biens, Paris, P.U.F., 1975, p. 102 et s.

22. C.C., 20 avril 2005, n° 69/2005, M.B., 11 mai 2005.