

La répartition des compétences et le fédéralisme coopératif en matière de sans-abrisme à Bruxelles : des cache-misères ?¹

Sacha HANCART

Avocat au barreau de Bruxelles

Alors que le nombre de personnes sans-abris ne cesse de croître en Région de Bruxelles-Capitale, la présente contribution explore les raisons de droit constitutionnel de cet échec sociétal. Dans un premier temps, l'éclatement des compétences entre les différents niveaux de pouvoirs est décortiqué, au regard de ce qui est défini comme étant une politique cohérente en matière de sans-abrisme, à savoir la coordination entre la prévention, l'accueil d'urgence et la réinsertion. Sont dans un second temps abordés les mécanismes de coopération et de concertation destinés à pallier cet éclatement. Il ressort toutefois de l'analyse que ces derniers échouent à rassembler tous les acteurs compétents et pèchent par leur opacité et leur caractère volontariste. À partir de ces deux constats, des pistes de réflexion sont lancées dans une troisième partie, avec en ligne de mire la septième Réforme de l'État. Ainsi, dans le sillage d'autres propositions doctrinales, un renforcement des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale semble par exemple devoir être privilégié. D'autres pistes, telles que la consécration du sans-abrisme en tant que compétence en soi, pourraient assurer une plus grande visibilisation du sujet. À défaut de réaction politique adéquate, la répartition des compétences et le fédéralisme coopératif pourraient également être remis en cause par le biais d'une action judiciaire en responsabilité, en suivant les enseignements issus du Klimaatzaak.

¹ L'auteur tient à remercier Anne-Emmanuelle BOURGAUX pour son soutien et pour la qualité de ses pistes de réflexion.

I - Sans-abrisme et répartition des compétences : un impensé	49
Section 1 - Une politique publique dissociée.....	49
§ 1 - La prévention.....	49
§ 2 - L'accueil d'urgence	50
§ 3 - La réinsertion.....	51
Section 2 - Une répartition des compétences éclatée	52
§ 1 - La Commission communautaire commune	53
§ 2 - Les Communautés et les commissions communautaires unilingues.....	53
§ 3 - La Région de Bruxelles-Capitale	55
§ 4 - L'autorité fédérale	56
§ 5 - Les pouvoirs locaux	57
II - Sans-abrisme et fédéralisme coopératif : un écran de fumée	58
Section 1 - Un fédéralisme coopératif démultiplié	59
§ 1 - Au niveau de l'Etat fédéral.....	60
§ 2 - Au niveau bruxellois	62
§ 3 - Enseignements.....	63
Section 2 - Fédéralisme coopératif et sans-abrisme : une indispensable mise à jour	65
III - Sans-abrisme et la Septième Réforme de l'Etat : les voies d'avenir.....	67
Section 1 - La septième Réforme de l'État, une prise de conscience politique ?	67
Section 2 - La responsabilité civile des pouvoirs publics, une prise de conscience forcée ..	71
§ 1 - Principes	71
§ 2 - Le sans-abrisme devant les cours et tribunaux ?	73
IV - Conclusion.....	75

1. Le nombre de personnes sans-abri ne cesse de croître à Bruxelles : 7.134 personnes ont été recensées dans le dernier dénombrement datant de 2022, soit une augmentation de 18,9% par rapport à 2020². Parallèlement, 69 personnes sont décédées dans les rues bruxelloises la même année, selon le Collectif Les Morts de la Rue³. Le défaut d'accueil des personnes demandeuses d'asile et la décision de la Secrétaire d'État à l'Asile et à la Migration de refuser d'accueillir les hommes seuls demandeurs d'asile⁴ ne fait qu'accroître le phénomène dans la Région de Bruxelles-Capitale.

2. Le sans-abrisme et l'absence de chez-soi, définis dans un accord de coopération conclu entre l'autorité fédérale, les Régions et les Communautés, désignent la « *situation dans laquelle une personne ne dispose pas de son logement, n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et n'a dès lors pas de lieu de résidence, ou réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition* »⁵. En outre, les pouvoirs publics signataires « *reconnaissent de la typologie ETHOS (European Typology on Homelessness and Housing Exclusion) comme définition cadre conceptuelle du sans-abrisme et l'absence de chez-soi. Cette définition cadre constitue un instrument d'identification des catégories de sans-abri et l'absence de chez-soi* »⁶.

La typologie ETHOS, établie par la Fédération européenne d'associations nationales travaillant avec les personnes sans-abri (FEANTSA), est un outil méthodologique permettant de nommer la diversité des situations de sans-abrisme. Ces dernières sont caractérisées par l'absence d'un chez-soi au sens physique (avoir une habitation adéquate), social (un lieu de vie privé) et juridique (avoir un titre légal d'occupation). Par conséquent, sont considérées comme sans-abri tant les personnes dormant dans l'espace public, les personnes logeant dans des hébergements d'urgence, temporaire ou de transit, que les personnes hébergées provisoirement chez leur famille ou dans des squats. Tout au long de cette contribution, nous utiliserons le terme « sans-abrisme » en ce sens.

3. Le droit au logement décent est pourtant consacré à l'article 23 de la Constitution, au même titre que le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Le Code bruxellois du Logement proclame également que « *chacun a droit à un logement décent* »⁷. L'article 34, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne consacrant une aide au logement complète le paysage juridique des dispositions fondamentales. Ces dispositions n'offrent toutefois pas de droit subjectif au logement⁸.

² BRUSS'HELP, « Dénombrement des personnes sans-abri et mal-logées en Région de Bruxelles-Capitale », 7^e édition, disponible sur www.brussshelp.org, 8 novembre 2022, p. 30 ; BRUSS'HELP, « Dénombrement des personnes sans-abri et mal-logées en Région de Bruxelles-Capitale », 6^e édition, disponible sur www.brussshelp.org, 9 novembre 2020, p. 29 (ci-après « Dénombrement 2020 ») ; sur la méthodologie de dénombrement, voy. B. QUITTELIER et N. HORVAT, « Personnes sans-abri et mal logées en Région Bruxelles-Capitale », *Brussels Studies*, n° 140, disponible sur <http://journals.openedition.org>, 12 pages.

³ COLLECTIF LES MORTS DE LA RUE, « Liste des morts de la rue », disponible sur www.mortsdelarue.brussels, consulté le 30 septembre 2023.

⁴ Et ce, malgré l'arrêt de suspension du Conseil d'État, 13 septembre 2023, n° 257.300, OBFGE a.a.

⁵ Article 3 de l'accord de coopération du 12 mai 2014 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté germanophone, la Région wallonne, la Région de Bruxelles-Capitale, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune concernant le sans-abrisme et l'absence de chez-soi, M.B., 10 novembre 2014.

⁶ *Ibid.*

⁷ Article 3 du Code bruxellois du Logement.

⁸ Voy. à cet égard N. BERNARD, « L'article 23 de la Constitution : pas une botte secrète, mais pas non plus dénué de toute effectivité (judiciaire) ! », *J.L.M.B.*, 2015/23, pp. 1080 à 1089 ; N. BERNARD, « Les ressources – préjudicielles notamment – qu'offre l'article 34, paragraphe 3, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (droit à une aide au logement) », *Rev. Trim. D.H.*, 2014/97, pp. 81 à 125.

4. Le sans-abrisme n'est d'ailleurs pas qu'un problème de logement : il est multidimensionnel. Le public est hétérogène et peut cumuler des problèmes administratifs, financiers, médicaux, psychologiques, judiciaires, d'assuétudes, etc.⁹. La présence de nombreuses personnes demandeuses d'asile ou sans titre de séjour¹⁰, ainsi que des personnes migrantes européennes¹¹, complexifie davantage la situation sur le terrain.

5. Certains pouvoirs publics bruxellois se sont également rendu compte de l'ampleur du phénomène du sans-abrisme, sans réussir toutefois à l'enrayer durablement. Pourtant, les pistes de solutions concrètes ne manquent pas. Nombreux sont les rapports, les avis ou les recommandations du secteur associatif adressés aux pouvoirs publics¹². En effet, il importe de souligner que l'État renonce partiellement à traiter lui-même ce problème sociétal, en le confiant notamment au secteur associatif¹³. Les associations jouent alors un rôle majeur et tentent d'influencer les choix politiques en la matière¹⁴. La plupart d'entre elles exigent des pouvoirs publics une approche intégrée du sans-abrisme en vue de l'éradiquer, c'est-à-dire en prenant en compte d'autres secteurs liés à la pauvreté pour mieux lutter contre le sans-abrisme¹⁵.

Toute solution passe aussi par un changement de paradigme : le sans-abrisme ne doit plus être vu comme une fatalité, mais bien comme une problématique sociale et économique à laquelle il peut être mis fin¹⁶. D'autres pays, et plus singulièrement la Finlande, ont réussi à inverser la courbe du sans-abrisme¹⁷.

6. Tout au long de cette contribution, nous interrogerons le rôle du droit public, et plus particulièrement les effets de la répartition des compétences et de l'organisation du fédéralisme coopératif sur la mise en œuvre d'une politique cohérente vouée à lutter contre le sans-abrisme. L'hypothèse mise à l'épreuve consiste à affirmer que l'architecture institutionnelle et coopérative belge ne permet pas une lutte cohérente contre le sans-abrisme à Bruxelles. Au-delà de la tentative de cette démonstration, nous essayerons de proposer des pistes de solutions.

7. Il convient encore de souligner que le phénomène du sans-abrisme est une forme de manifestation de la pauvreté. L'objet de la présente contribution n'est pas d'explorer

⁹ H. FRASER, E. MARLIER et I. NICAISE, *A Social Inclusion Roadmap for Europe 2020*, Antwerp, Garant, 2010, p. 151.

¹⁰ Le nombre de personnes en situation de migration est difficilement quantifiable à Bruxelles. Certains acteurs du terrain parle de 38 à 41%, voy. COUR DES COMPTES, « Évaluation de la politique d'aide aux sans-abri dans la Région de Bruxelles-Capitale », Bruxelles, Octobre 2019, disponible sur www.ccrek.be, p. 24 (ci-après « Rapport de la Cour des Comptes »).

¹¹ Voy. BRUSS'HELP, « Migrants intra-européens en situation de sans-abrisme à Bruxelles », M. STRIANO (dir.), disponible sur www.brusshelp.org, janvier 2021, 24 pages.

¹² Voy. par ex. LA STRADA, « Livre blanc du secteur sans-abri : attentes et points d'engagements pour les années 2020 », Concertation bruxelloise de l'Aide aux sans-abri, disponible sur www.lastrada.brussel, mars 2019, 40 pages.

¹³ J. MORIAU, « Les quatre étapes de la gestion publique du secteur associatif à Bruxelles (1945-2015) », Conseil bruxellois de coordination sociopolitique, juin 2016, disponible sur <https://cbcs.be/les-4-etapes-de-la-gestion-publique-du-secteur-associatif-a-bruxelles/>, p. 3 ; J. FANIEL (interviewé par L. VAN RUYMBEKE), « En cas d'urgence, l'associatif et les citoyens sont parfois plus efficaces », *Les analyses du CRISP en ligne*, 13 avril 2023, www.crisp.be, consulté le 30 septembre 2023.

¹⁴ Par un rôle de plaidoyer ou de recherche, voy. à ce propos la recherche commandée par le SYNDICAT DES IMMENSES menée par le département d'économie appliquée de l'Université Libre de Bruxelles sur la question du coût social du sans-abrisme, voy. J. CARLIER, M. FONTAINE et I. TOJEROW, *Le sans-chez-soirisme à Bruxelles : suite ou fin ?*, Département d'économie appliquée de l'ULB (Dulbea), 18 juillet 2022, <https://syndicatdesimmenses.be/wp-content/uploads/2022/09/Rapport-DULBEA.pdf>, 108 pages ; SYNDICAT DES IMMENSES et. al., *Politique et Immensité*, L. D'URSEL et N. MARION (dir.), Bruxelles, maelström Editions, 2022, 276 pages.

¹⁵ LA STRADA, « Note de synthèse du groupe de travail « Approche intégrée de l'aide aux personnes sans-abri » de la Concertation Bruxelloise de l'Aide aux Sans-abri », disponible sur www.cbcs.be, septembre 2015.

¹⁶ C. HADJI, « Sans-abrisme : l'échec perpétuel de la Région », *Bruxelles Laïque Échos*, 2019, n° 109, p. 11.

¹⁷ J. KAAKINEN, « Mettre fin au sans-abrisme en Finlande », *VST - Vie sociale et traitements*, vol. 122, n° 2, 2014, pp. 115 à 120.

l'architecture institutionnelle de toute la lutte contre la pauvreté, mais bien de se focaliser sur le sans-abrisme. Dès lors, certains instruments plus généraux ne seront pas évalués¹⁸.

8. Pour éprouver notre hypothèse, nous débuterons par brosser le portrait de la répartition des compétences en Belgique et plus particulièrement à Bruxelles au regard des différentes composantes de la politique de lutte contre le sans-abrisme (I). Forts de la connaissance de la complexité institutionnelle, nous pourrions comprendre l'organisation du fédéralisme coopératif et ses implications pertinentes pour le phénomène étudié (II). Dans un troisième temps, quelques pistes de solution seront proposées (III).

I - SANS-ABRISME ET RÉPARTITION DES COMPÉTENCES : UN IMPENSÉ

9. La première partie s'attache à démontrer l'absence de réflexion institutionnelle vis-à-vis de la question du sans-abrisme. À cet effet, nous tenterons de synthétiser, à partir des réflexions du secteur associatif et des constats contenus dans un rapport de la Cour des comptes paru en 2019, ce qu'est une politique cohérente en matière de sans-abrisme (Section 1). Ensuite, la répartition des compétences en la matière à Bruxelles sera décortiquée (Section 2.).

Section 1 - Une politique publique dissociée

10. Selon les pouvoirs publics¹⁹, le secteur associatif²⁰ et la Cour des Comptes²¹, une politique cohérente de lutte contre le sans-abrisme se décompose en trois facettes. Pour chacune d'entre elles, nous nous référerons aux revendications soulevées par le secteur associatif afin de mieux saisir les enjeux de la répartition des compétences.

En amont, il s'agit de maîtriser le flux entrant, par la prévention (§ 1^{er}) tandis qu'en aval, la réinsertion pour augmenter le flux sortant doit être privilégiée (§ 3). Entre les deux, afin de garantir un minimum de dignité aux personnes sans-abri, un accueil d'urgence est organisé (§ 2).

§ 1 - La prévention

11. La prévention consiste à identifier les personnes présentant un risque élevé de se trouver à la rue, et à leur fournir une aide et un accompagnement pour l'éviter²².

¹⁸ Voy. par ex. l'accord de coopération du 5 mai 1998 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, M.B., 10 juillet 1999 ; accord de coopération-cadre entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières, M.B., 19 mai 2014 ; loi du 9 octobre 2023 visant à renforcer la politique fédérale de lutte contre la pauvreté, M.B., 1^{er} décembre 2023.

¹⁹ Voy. « Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune – Législature 2019-2024 », disponible sur www.parlement.brussel, 20 juillet 2019, pp. 39 et 40.

²⁰ Voy. par ex. LA STRADA, « Livre blanc du secteur sans-abri ... », *op. cit.*, pp. 10 à 28.

²¹ Rapport de la Cour des Comptes précité, p. 3.

²² Article 3 de l'accord de coopération du 12 mai 2014 précité ; FEANTSA, « Mettre un terme au sans-abrisme : Un manuel pour les décideurs politiques », disponible sur www.feantsa.org, 2010, pp. 23 et 24.

La difficulté de la prévention résulte de la multitude de politiques publiques touchées, dépassant largement le cadre du sans-abrisme²³. En effet, une situation de sans-abrisme peut découler par exemple d'une perte de logement (à cause ou non une expulsion légale²⁴ ou illégale²⁵), d'une sortie d'institution (hôpital psychiatrique, institution d'aide à la jeunesse, maison d'accueil ou de prison), d'un conflit conjugal ou intrafamilial²⁶ ou encore d'une situation de migration²⁷.

La prévention s'effectue également par le maintien dans le logement, que ce soit grâce à l'aide sociale émanant des centres publics d'action sociale (ci-après « C.P.A.S. ») et à la lutte contre le non-recours aux droits sociaux²⁸, à l'intermédiaire des services de médiation de dettes, ou par un accès facilité aux logements publics ou privés.

À Bruxelles, il n'existe actuellement pas de plan de prévention du sans-abrisme regroupant tous les acteurs, publics ou privés²⁹. Un tel plan est pourtant revendiqué par des associations³⁰.

À défaut, les pouvoirs publics organisent un système d'accueil minimal, qualifié d'accueil d'urgence³¹.

§ 2 - L'accueil d'urgence

12. L'accueil d'urgence consiste à faire en sorte que les personnes sans-abri reçoivent une aide constituant le minimum vital pour tenter de se rapprocher du droit à la dignité humaine³². Une ordonnance de la commission communautaire commune (ci-après « Cocom ») du 14 juin 2018 organise ce volet, ainsi qu'une partie de la réinsertion³³. Nous y reviendrons.

Cet accueil d'urgence se concrétise par la mise en place de centres d'accueil de nuit, de centres de jour offrant différents services³⁴, ainsi que par le travail de maraude en rue (accompagnement en rue et guidance vers les centres d'hébergement). Plusieurs centres issus du secteur associatif

²³ Voy. à cet égard LA STRADA, « Prévention du sans-abrisme : au possible nous sommes tenus ! », disponible sur www.brussheelp.org, 2018, 11 pages ; SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, LA PRÉCARITÉ ET L'EXCLUSION SOCIALE, « Lutte contre la pauvreté. Rapport 2008-2009 – Partie 2. Pour une approche cohérente de la lutte contre le 'sans-abrisme' et la pauvreté », mars 2010, disponible sur www.luttepauvrete.be, pp. 17 à 30.

²⁴ Suite aux difficultés des locataires d'honorer le loyer, ou suite à un constat d'insalubrité par exemple.

²⁵ Expulsions *manu militari* par les propriétaires.

²⁶ M. WAGENER, « Les personnes sans-abri à Bruxelles – le logement comme point de départ et d'arrivée ? », *Actes du Colloque : Le logement à Bruxelles : quel accès pour les sans-abri ?*, AMA, Fami-Home, RBDH, Ministre du Logement, Bruxelles, 4 mai 2015.

²⁷ N. BERNARD, « Le droit au logement des migrants », *A.P.T.*, 2017, n° 1, pp. 20 à 40.

²⁸ Sur cette question, voy. D. DUMONT, « Le phénomène du non-recours aux prestations, un défi pour l'effectivité (et la légitimité) du droit de la sécurité sociale. Un état de l'art et un agenda pour la recherche juridique », *R.D.S.-T.S.R.*, 2020/3, pp. 377 à 420.

²⁹ N. BERNARD, Rapport de Commission délibérative citoyenne sur le sans-abrisme précitée, p. 20 ; voy. toutefois l'initiative de la rédaction d'un Masterplan par BRUSS'HELP, <https://brussheelp.org/index.php/fr/actus/master-plan>, consulté le 1^{er} décembre 2023.

³⁰ LA STRADA, « Livre blanc du secteur sans-abri ... », *op. cit.*, pp. 17 à 29.

³¹ B. QUITTELIER et N. HORVAT, *op. cit.*, p. 8.

³² Tel que consacré par l'article 23 de la Constitution ; voy. Projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri, exposé des motifs, *Doc.*, ass. réu. C.C.C., 2017-2018, n° B-109/1, p. 14.

³³ Ordonnance de la Cocom du 14 juin 2018 relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri, *M.B.*, 10 juillet 2018.

³⁴ Repas, douches, accompagnement psycho-social, vêtements, espaces de repos, etc.

se spécialisent dans l'accueil de certains publics, tels que les femmes, les familles, les personnes souffrant d'assuétudes, etc³⁵.

Les critiques les plus acerbes du secteur associatif se concentrent sur cet aspect de la politique du sans-abrisme. Avant toute chose, il faut avoir à l'esprit qu'il s'agit du volet du triptyque le plus financé de la Cocom³⁶. Les crédits budgétaires sont alloués prioritairement au financement des places d'hébergement de nuit, pour ensuite être attribués à la réinsertion. Ce phénomène d'urgence s'accroît durant l'hiver, période durant laquelle le nombre de places est augmenté³⁷. Cette politique d'urgence, qualifiée de « diktat de la température » par les associations³⁸, constitue le centre de gravité des énergies et du budget alloués à la politique du sans-abrisme bruxellois³⁹, au détriment des deux autres volets. Malgré l'augmentation du nombre de places en hébergement d'urgence ces dernières années, le nombre de personnes dormant dans l'espace public en 2020 n'a que très faiblement diminué⁴⁰.

Il doit être constaté en effet que l'hébergement d'urgence n'est pas une solution miracle en raison de l'inadéquation de l'offre avec la demande⁴¹. D'autres acteurs reprochent aux pouvoirs publics le recours incessant aux solutions d'urgence comme moyen de justifier l'absence de politique coordonnée⁴². De plus, l'urgence a pour effet de réduire les personnes sans-abri à des besoins primaires devant être rencontrés immédiatement, sans perspective curative à plus long terme⁴³.

§ 3 - La réinsertion

13. Le troisième et dernier pilier d'une politique transversale est la réinsertion des personnes sans-abri, qui leur permettra de retrouver un chez-soi. Plusieurs acteurs publics et privés se sont spécialisés dans cette matière, en proposant alternativement des maisons d'accueil ou des logements de transit⁴⁴, en attendant de trouver un logement sur le marché du logement public ou privé.

Pour accéder au marché locatif privé, les agences immobilières sociales, les cellules « capteurs de logement »⁴⁵ ou encore le modèle de type *Housing First*⁴⁶ facilitent la réinsertion dans un logement. Le *Housing First*, originaire des États-Unis, permet à une personne sans-abri

³⁵ Rapport de la Cour des Comptes précité, pp. 26 à 28.

³⁶ Toutefois, il n'y a pas de données concernant la prévention, voy. Rapport de la Cour des Comptes précité, pp. 54 et 79.

³⁷ R. DE BACKER, « Pour un nouveau paradigme dans le traitement public du sans-abrisme », *La Revue nouvelle*, 2016/1, p. 13.

³⁸ *Ibid.*, p. 14 ; LA STRADA, « Du givre sur les ronces : Évaluation du Plan Hiver 2017-2018 », www.brussshelp.org, pp. 70 et 71.

³⁹ LA STRADA, « Livre blanc du secteur sans-abri ... », *op. cit.*, p. 17.

⁴⁰ BRUSS'HELP, Dénombrement 2020 précité, p. 28.

⁴¹ Certaines personnes renoncent en raison des horaires et règlements d'ordre intérieurs trop stricts (obligation de quitter l'hébergement le lendemain, chiens interdits, séparation des couples), voy. N. BERNARD, Rapport de la Commission délibérative sur le Sans-Abrisme, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, B-86/1, p. 22 (ci-après « Rapport de la Commission délibérative ») ; Rapport de la Cour des Comptes précité, pp. 55 et 56.

⁴² Voy. L. D'URSEL, « #Housing Post Corona », *Alter Échos*, disponible sur www.alterechos.be, 15 avril 2020 ; C. HADJI, *op. cit.*, pp. 10 à 12.

⁴³ *Ibid.*, p. 11.

⁴⁴ Voy. à cet égard N. BERNARD, et L. LEMAIRE, « Chapitre 3 - Les logements de transit (au sein des agences immobilières sociales) », *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, 1^{ère} édition, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 207 à 222.

⁴⁵ Les cellules « capteurs de logements », mises en place au sein de plusieurs associations (L'Îlot ou Infirmiers de Rue par exemple), sont chargées de trouver des logements privés auprès des propriétaires pour les mettre à disposition du public sans-abri. Elles agissent pour faciliter l'accès au logement, voy. M. LEGRAND, « Capteurs et créateurs de logement », *Alter Échos*, n° 422, disponible sur www.alterechos.be, 18 mai 2016.

⁴⁶ Rapport de la Cour des Comptes précité, p. 31.

souffrant d'assuétudes ou de problématiques psychiatriques sévères d'accéder à un logement, de manière inconditionnelle, tout en bénéficiant d'un suivi psycho-social⁴⁷. Ce dispositif, qui récolte des résultats encourageants⁴⁸, est désormais reconnu par l'ordonnance du 14 juin 2018, ce qui permet d'assurer des financements durables aux associations proposant le *Housing first*⁴⁹.

14. Au vu de ce qui précède, nous pouvons conclure que la coordination de ces trois piliers, ainsi que le financement y afférant, est la condition *sine qua non* de la mise en place d'une politique cohérente en vue d'éradiquer le sans-abrisme. Toutefois, comme nous le verrons ci-après, la répartition des compétences à Bruxelles ne favorise pas une telle coordination.

Section 2 - Une répartition des compétences élatée

15. Avant de nous plonger dans la répartition des compétences, deux considérations permettent de mieux saisir les arcanes de celle-ci.

D'abord, il faut mentionner que le sans-abrisme ne constitue pas une matière expressément attribuée à une ou plusieurs entités⁵⁰, contrairement à d'autres politiques des secteurs connexes, comme l'aide à la jeunesse ou l'aide aux personnes en situation de handicap. Il en découle que le sujet demeure inexistant à travers les différentes réformes de l'État.

Ensuite, il peut être ajouté que le phénomène du sans-abrisme est largement invisibilisé au sein de la société belge⁵¹. Tout au plus s'agit-il d'un sujet de fait divers politique et médiatique à l'approche de l'hiver⁵². Les raisons en sont multiples et résultent notamment des dispositifs légaux⁵³ ou matériels⁵⁴ ayant pour effet d'exclure les personnes sans-abri de l'espace public. Aussi, l'hétérogénéité du public, qui peut adopter des stratégies d'évitement de l'espace public⁵⁵, et la multiplicité du phénomène, qui comprend des formes de sans-abrisme méconnues⁵⁶, contribuent à ce constat.

16. Ainsi, au croisement des politiques publiques relatives à l'aide aux personnes, au logement ou à la lutte contre la pauvreté, le tableau de la répartition des compétences en matière

⁴⁷ Voy. E. DEMAERSCHALK, « Dakloosheid Kost Handenvol Geld. Housing First Als Goedkoper Alternatief », *Tijdschrift Voor Sociaal Werk En Politiek*, vol. 5, 2014, pp. 44 à 50.

⁴⁸ Selon les premières expérimentations belges, le taux de maintien en logement après 3 ans est de 92% et 100% des locataires *Housing First* ont retrouvé leurs droits sociaux, voy. HOUSING FIRST BELGIUM, « Lutter contre le sans-abrisme et l'absence de chez-soi de manière efficiente et stratégiquement orientée vers une sortie de la vie en rue – Mémoire 2019 », R. DE BACKER (dir.), disponible sur www.housingfirstbelgium.be, 2020, p. 6.

⁴⁹ Article 20 à 24 de l'ordonnance du 14 juin 2018 précitée.

⁵⁰ A l'instar du climat par exemple, voy. Proposition de loi spéciale coordonnant la politique de l'autorité fédérale, des Communautés et des Régions en matière de changements climatiques et fixant des objectifs généraux à long terme, avis du Conseil d'État, *Doc.*, Ch., 2018-2019, n° 3517/4, pp. 5 et 6.

⁵¹ R. DE BACKER, *op. cit.*, pp. 12 à 15.

⁵² C. HADJI, *op. cit.*, p. 11.

⁵³ Voy. J. FIERENS et M. LAMBERT, « Cachez ce pauvre que je ne saurais voir. De l'inutilité de la répression de la mendicité : aspects historiques et juridiques », *J.D.J.*, 2017/2, n° 362, pp. 28 à 32. Ces arrêtés peuvent subir la censure du Conseil d'État, voy. par exemple C.E. (6^e ch.), 8 octobre 1997, n° 68.735, *Ligue des droits de l'Homme* ; C.E. (15^e ch.), 6 janvier 2015, n° 229.729, *Pietquin et autres*.

⁵⁴ M. LEGRAND et M. MORMONT, « Sans-abrisme, l'autre pandémie », *Alter Échos*, disponible sur www.alterechos.be, 25 septembre 2020.

⁵⁵ R. LIAGRE et M. WAGENER, « Les femmes sans-abri et sans logement en Région de Bruxelles-Capitale, une figure spécifique ? », *Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté*, Observatoire de la santé et social de Bruxelles, 2014, pp. 39 à 45.

⁵⁶ Le squat, les logements inadéquats ou le recours au réseau informel (famille, amis, etc.) font parties des formes de mal-logement, voy. BRUSS'HELP, *Dénombrement 2020* précité, pp. 16 et 17.

de sans-abrisme bruxellois s'avère bien nébuleux. Il sera tenté, dans les lignes qui suivent, d'en esquisser les traits, selon chaque entité compétente.

§ 1 - La Commission communautaire commune

17. La Cocom, au titre de sa compétence pour les matières bipersonnalisables⁵⁷, est un acteur incontournable du secteur du sans-abrisme à Bruxelles.

La Cocom réglemente les institutions de services d'aide aux personnes qui ne relèvent pas exclusivement de l'une ou de l'autre communauté. Elle est compétente en matière de politique d'aide sociale, en ce compris ce qui relève des règles organiques des C.P.A.S.⁵⁸, sauf exceptions⁵⁹.

L'ordonnance du 14 juin 2018 relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri⁶⁰ assure le subventionnement et la reconnaissance des associations, et réorganise le secteur des acteurs publics de la prise en charge des bénéficiaires, autour des associations de droit public *Bruss'Help*⁶¹ et le *New Samusocial*⁶². Association au passé controversé⁶³, le *New Samusocial* fait désormais l'objet d'un contrôle par contrat de gestion.

L'article 3 de l'ordonnance du 14 juin 2018 reconnaît aux personnes sans-abri un droit inconditionnel à disposer d'un hébergement d'urgence⁶⁴, à l'exception des personnes demandeuses d'asile et des personnes sans titre de séjour. La Commission communautaire commune s'en remet ainsi aux compétences de l'autorité fédérale pour ces deux dernières catégories de personnes⁶⁵.

§ 2 - Les Communautés et les commissions communautaires unilingues

18. À l'inverse, un large faisceau de matières personnalisables relèvent des Communautés française ou flamande, en raison de leur compétence pour réglementer « *les institutions qui, en raison de leur organisation, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une*

⁵⁷ Articles 128, §2, 135 et 166, §3, al. 3, de la Constitution ; J. VELAERS, « Bruxelles dans la sixième réforme de l'Etat », *A.P.T.*, 2014, n° 2, p. 181.

⁵⁸ Article 135 de la Constitution ; article 63, al. 1^{er}, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989 ; article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 relative aux réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980.

⁵⁹ Prévu à l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, a) à d), de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

⁶⁰ Ordonnance de la Cocom du 14 juin 2018 précitée.

⁶¹ Anciennement appelé La Strada, « *Bruss'Help est chargé de coordonner les dispositifs d'aide d'urgence et les dispositifs d'insertion, ainsi que de mener des études et des analyses sur la problématique du sans-abrisme à Bruxelles* », article 62 de l'ordonnance du 14 juin 2018 précitée.

⁶² « *Le New Samusocial est chargé de la mise en oeuvre des missions d'hébergement d'urgence [...]* », article 56 de l'ordonnance du 14 juin 2018 précitée. Cette association se charge aussi de missions d'accompagnement social et/ou administratif et de la recherche de solutions de réinsertion.

⁶³ P. GOSSERIES, « Section 4. - Le défi de la fraude de mandataires politiques, la crise de la démocratie et l'irrespect de l'État de droit », P. GOSSERIES et M. MORSA (dir.), *Droit pénal social*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2018, pp. 298 à 312.

⁶⁴ Soit une place dans un hébergement d'urgence de 20h à 8h.

⁶⁵ Projet d'ordonnance relative à l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri, exposé des motifs, *Doc.*, ass. réu. C.C.C., 2017-2018, n° B-109/1, p. 13.

ou l'autre communauté »⁶⁶⁻⁶⁷. Leurs compétences se rapportent principalement à la prévention du sans-abrisme.

19. Ainsi, la Communauté flamande exerce directement des compétences relatives à la médiation de dettes, aux services de santé mentale, aux centres d'aides aux justiciables, aux centres actifs en matière de toxicomanie, à la prise en charge des violences conjugales et intrafamiliales ou encore à la politique à l'égard des familles monoparentales⁶⁸.

La *Vlaamse Gemeenschapscommissie* (ci-après « VGC ») ne dispose pas du pouvoir décretaal⁶⁹ et n'agit, dans le cadre du sans-abrisme, que par le financement de projets, dans les limites fixées par la Communauté flamande⁷⁰.

20. Du point de vue de la Communauté française, ces mêmes compétences ont été transférées à la Commission communautaire française (ci-après « Cocof »)⁷¹ en vertu de l'article 138 de la Constitution.

Le décret de la Cocof du 5 mars 2009 relatif à l'offre de services ambulatoires dans les domaines de l'action sociale, de la famille et de la santé⁷² illustre l'exercice de ces compétences. À ce titre, nous relevons l'organisation des centres d'action sociale globale, dont la mission est de « *développer l'action sociale globale en assurant aux bénéficiaires, notamment, un premier accueil, une analyse de leur(s) situation(s) problématique(s), une orientation, un accompagnement et un suivi* »⁷³.

21. Ces entités financent aussi des maisons d'accueil du public sans-abri⁷⁴ dont l'organisation correspond au critère de rattachement linguistique prévu à l'article 128, § 2, de la Constitution.

22. D'autres matières relatives à la prévention du sans-abrisme se trouvent au confluent des compétences des institutions communautaires bruxelloises. Ainsi, l'éclatement des compétences en matière de protection de la jeunesse⁷⁵, de même qu'en matière d'aide aux

⁶⁶ Article 128, § 2, de la Constitution.

⁶⁷ A cet égard, voy. E. VANDENBOSSCHE, « Chapitre 42 - De impact van de Vlaamse Gemeenschapscommissie op het sociaal beleid in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad », P.-O. DE BROUX *et al.* (dir.), *Le droit bruxellois*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2015, pp. 1523 à 1535 et M. EL BERHOUMI, B. VANLEEMPUTTEN et N. BONBLED, « Chapitre 41 - Le droit des politiques sociales et de santé de la Commission communautaire française », P.-O. DE BROUX *et al.*, *op. cit.*, pp. 1493 à 1522.

⁶⁸ Décret de la Communauté flamande du 18 mai 2018 relatif à la protection sociale flamande, *M.B.*, 17 août 2018.

⁶⁹ Contrairement à la Commission communautaire francophone, voy. article 138 de la Constitution ; E. VANDENBOSSCHE, *op. cit.*, p. 1527.

⁷⁰ Article 166, §3, de la Constitution ; rapport de la Cour des Comptes précité, p. 25.

⁷¹ Décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *M.B.*, 25 juin 2014. Voir à cet égard le décret de la Cocof du 5 mars 2009 relatif à l'offre de services ambulatoires dans les domaines de l'action sociale, de la famille et de la santé, *M.B.*, 8 mai 2009.

⁷² *M.B.*, 8 mai 2009.

⁷³ *Ibid.*, article 10.

⁷⁴ 26 maisons d'accueil sont agréées à Bruxelles : 6 par la Cocof, 16 par la Cocof et 4 par la Communauté flamande, voy. Rapport de la Cour des Comptes précité, p. 29.

⁷⁵ S. VANOMMESLAEGHE et S. HUBLAU, « Chapitre 39 - Genèse d'une jeunesse. La protection de la jeunesse à Bruxelles comme illustration de la complexité institutionnelle », P.-O. DE BROUX *et al.*, *op. cit.*, pp. 1461 à 1465.

personnes détenues en vue de leur réinsertion⁷⁶, amplifie la complexité de la prévention du sans-abrisme.

§ 3 - La Région de Bruxelles-Capitale

23. À côté de l'aide aux personnes, la lutte contre le sans-abrisme est également largement dépendante de la politique du logement, cette compétence ayant été régionalisée⁷⁷. La Région de Bruxelles-Capitale intervient en la matière par des politiques liées tant à la prévention qu'à la réinsertion.

24. Ainsi, le Code bruxellois du Logement prévoit des normes minimales en matière de salubrité et de sécurité des logements⁷⁸, ainsi que des règles protectrices du locataire du bien faisant l'objet d'une interdiction de mise en location⁷⁹.

Concernant le marché locatif public, la Région agit par la politique relative aux logements sociaux (constructions, rénovations et points de priorité⁸⁰)⁸¹ et par les agences immobilières sociales⁸². Le besoin de logements sociaux reste néanmoins criant : 45.000 ménages bruxellois éligibles patientent dans la file d'attente⁸³.

Elle intervient aussi sur le marché privé par le droit de gestion publique des logements inoccupés⁸⁴, par sa faculté d'interdire temporairement l'indexation des loyers en fonction de la performance énergétique des biens loués⁸⁵ et par des amendes administratives⁸⁶. Plus récemment, une ordonnance pérennisant le moratoire hivernal des expulsions et allongeant les délais judiciaires d'expulsion a été votée⁸⁷.

D'autres outils, tel que l'encadrement des loyers abusifs, sont institués pour freiner l'augmentation des prix des loyers bruxellois⁸⁸. La Région soutient aussi les locataires par

⁷⁶ O. NEDERLANDT et C. REMACLE, « L'aide sociale aux justiciables et aux détenus : un secteur invisibilisé par la complexité institutionnelle belge ? », *Rev. dr. pén. crim.*, 2019, n° 4, pp. 394 à 396.

⁷⁷ Article 39 de la Constitution et article 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée ; voy. J. SOHIER et N. BERNARD, « Les spécificités bruxelloises de la régionalisation de la politique du logement », P.-O. DE BROUX, *op. cit.*, pp. 954 à 957.

⁷⁸ Articles 4 et s. du Code bruxellois du Logement.

⁷⁹ Soit un montant pour intervenir dans le paiement du nouveau loyer ou une obligation de relogement, voy. respectivement les articles 11 et 12 du Code bruxellois du Logement.

⁸⁰ Dans les listes d'attente pour obtenir un logement, des points de priorité peuvent être attribués aux publics considérés comme prioritaires par le pouvoir public. A Bruxelles, contrairement à la Région wallonne, les personnes sans-abri ne gagnent pas de point de priorité pour accéder à un logement social, voy. Rapport de la Commission délibérative précité, p. 21.

⁸¹ Via les Sociétés immobilières de service public (« SISP »), contrôlées par la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (« SLRB »), voy. S. OULDARABA, « Section 2 - La Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale et les Sociétés immobilières de service public », *Mémento du logement de la Région de Bruxelles-Capitale*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 148 à 193.

⁸² J. SOHIER et N. BERNARD, « Chapitre 28 - Les spécificités bruxelloises de la régionalisation de la politique du logement », P.-O. DE BROUX *et al.*, *op. cit.*, pp. 953 à 1022.

⁸³ *Ibid.*, p. 1000.

⁸⁴ Articles 15 à 19 du Code bruxellois du Logement.

⁸⁵ Ordonnance du 13 octobre 2022 portant modification du Code bruxellois du Logement en vue de modifier l'indexation des loyers, *M.B.*, 14 octobre 2022. Ce mécanisme n'est toutefois plus en vigueur, voy. ordonnance du 13 octobre 2023 portant modification de l'article 224/2 du Code bruxellois du Logement, *M.B.*, 27 octobre 2023.

⁸⁶ Articles 20 à 23 du Code bruxellois du Logement.

⁸⁷ Articles 233undecies et 233duodecies du Code bruxellois du Logement, tels qu'introduits par l'article 4 de l'ordonnance du 22 juin 2023 insérant dans le Code bruxellois du Logement les règles de procédure applicables aux expulsions judiciaires et modifiant les moyens affectés par et au profit du Fonds budgétaire de solidarité, *M.B.*, 21 août 2023.

⁸⁸ Article 5 à 13 de l'ordonnance du 28 octobre 2021 visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs, *M.B.*, 22 novembre 2021 ; N. BERNARD, « La lutte contre les loyers abusifs en Région bruxelloise », *J.J.P.*

diverses allocations⁸⁹, comme l'allocation de déménagement, accessible également à une personne sans-abri quittant la rue⁹⁰ ou l'allocation-loyer⁹¹.

25. Au surplus, la Région, du chef de sa compétence en matière de pouvoirs subordonnés, organise le fonctionnement des institutions communales, règle leur (re)financement⁹² et exerce sur eux la tutelle administrative⁹³.

§ 4 - L'autorité fédérale

26. Au titre des matières réservées et résiduelles, l'autorité fédérale dispose de compétences dans de nombreux domaines⁹⁴. Pour le présent exercice, nous nous limiterons aux compétences liées aux situations d'immigration, à l'aide sociale relative aux C.P.A.S. et à la lutte contre la pauvreté.

27. Premièrement, les enquêtes dénombrent une proportion importante de personnes sans titre de séjour parmi les personnes sans-abri⁹⁵, dont la responsabilité revient à l'autorité fédérale⁹⁶. Pour les personnes demandeuses d'asile, l'agence Fedasil est à cet égard responsable de la délivrance d'une aide matérielle⁹⁷, comprenant le logement⁹⁸.

Force est toutefois de constater qu'elle n'assure pas entièrement sa mission⁹⁹. S'agissant des personnes sans titre de séjour, la prise en charge minimale n'est pas assurée par l'autorité fédérale, si celles-ci ne s'inscrivent pas dans le programme de retour¹⁰⁰. Elles disposent uniquement de l'aide médicale urgente¹⁰¹. Pour pallier l'inaction fédérale, la Cocom prend en charge l'accueil d'urgence des personnes sans titre de séjour, par l'accueil de ces personnes au New Samusocial. Elle finance également la Plateforme citoyenne d'aide aux réfugiés, qui accueille un grand nombre de personnes en situation de migration, légale ou illégale¹⁰².

T.Vred., 2022/7-8, pp. 289 à 296 ; Comp. recommandation n° 8 de la Commission délibérative, Rapport de la Commission délibérative précitée, p. 139.

⁸⁹ Articles 165 à 166 du Code bruxellois du Logement.

⁹⁰ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2013 instituant une allocation de relogement, *M.B.*, 23 décembre 2012.

⁹¹ L'allocation-loyer est une aide financière allouée aux ménages disposant d'un faible revenu dont le bien loué est privé, voy. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 juillet 2021 instituant une allocation de loyer, *M.B.*, 1^{er} octobre 2021 ; J. SOHIER et N. BERNARD, *op. cit.*, pp. 1000 à 1003.

⁹² D. YERNAULT, « Chapitre 9 - Le droit organique et le financement des communes bruxelloises : un quart de siècle de centralisation et de collaborations », P.-O. DE BROUX *et al.* (dir.), *op. cit.*, pp. 438 à 455.

⁹³ Article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi du 8 août 1980 précitée.

⁹⁴ Touchant parfois très légèrement au sans-abrisme, comme les dispositions relatives à protection des biens insaisissables, voy. articles 1408 à 1412 du Code judiciaire.

⁹⁵ Rapport de la Cour des Comptes précité, p. 24.

⁹⁶ Article 35 de la Constitution ; C.C., 4 octobre 2018, n° 126/2018, B.8. Pour conforter la lecture, nous écrivons C.C. pour tous les arrêts de la Cour constitutionnelle, même s'ils ont été rendus au temps de la Cour d'Arbitrage.

⁹⁷ Conformément à la directive (UE) 2013/33 du Parlement et du Conseil du 26 juin 2013 établissant des normes pour l'accueil des personnes demandant la protection internationale (refonte), *J.O.U.E.*, L 180/96, 29 juin 2013.

⁹⁸ Article 56 de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, *M.B.*, 5 mai 2007.

⁹⁹ Cour eur. D.H., arrêt *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023 ; Rapport de la Cour des Comptes précité, p. 24 ; Trib. trav. Bruxelles (req. unil.), 30 avril 2009, R.G. n° 09/418/B, à cet égard voy. J.-C. STEVENS, « La légalité de certaines pratiques en matière d'accueil », *R.D.E.*, 2011/3, n° 164, pp. 327 à 338.

¹⁰⁰ Voy. J.-Y. CARLIER et S. SAROLÉA, « Section 4 - Éloignement », *Droit des étrangers*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2016, p. 241.

¹⁰¹ Article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 5 août 1976.

¹⁰² Rapport de la Cour des Comptes précité, p. 60.

28. Deuxièmement, l'autorité fédérale légifère en matière d'aide sociale, par l'entremise des C.P.A.S.¹⁰³. Elle fixe ainsi les montants et les conditions d'octroi de l'aide matérielle, et prévoit plusieurs aides relatives au logement¹⁰⁴.

Le système d'adresse de référence¹⁰⁵ a également été mis en place afin de permettre aux personnes sans-abri de se domicilier fictivement au C.P.A.S. et de procéder aux démarches administratives indispensables pour retrouver leurs droits (revenu d'intégration sociale, chômage, mutuelle, admissibilité au logement social, etc.)¹⁰⁶. Malgré son utilité théorique, ce système demeure peu opérant à Bruxelles où les dix-neuf C.P.A.S. se renvoient la balle, dictent une procédure fastidieuse et interprètent souvent strictement les conditions prévues par la loi¹⁰⁷.

Enfin, l'autorité fédérale peut prendre part à la lutte contre la pauvreté par le biais du financement de projets¹⁰⁸.

§ 5 - Les pouvoirs locaux

29. Les dix-neuf communes bruxelloises, et leurs C.P.A.S. respectifs, mettent en œuvre une politique sociale propre à chacune, non sans tensions politiques¹⁰⁹⁻¹¹⁰. Ces disparités exacerbent les inégalités entre les communes¹¹¹ et mettent à mal des mécanismes d'aide, comme l'adresse de référence.

30. Les communes peuvent également prendre des mesures ciblées de soutien¹¹² ou de répression¹¹³ au titre de leur compétence de police administrative¹¹⁴. Le bourgmestre dispose aussi d'un droit de réquisition des immeubles abandonnés depuis plus de six mois pour les

¹⁰³ Article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

¹⁰⁴ Comme la participation à la constitution de la garantie locative ou la prime d'installation. Pour une analyse critique, voy. N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 180 à 194.

¹⁰⁵ Article 1^{er}, §2, al. 4, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes des étrangers et aux documents de séjour, M.B., 3 septembre 1991.

¹⁰⁶ N. BERNARD et L. LEMAIRE, *op. cit.*, pp. 194 et 195.

¹⁰⁷ Rapport de la Cour des Comptes précité, p. 38 ; SERVICE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ, « Cahier de jurisprudence n° 1. L'adresse de référence auprès d'un CPAS », 2018, disponible sur www.lutepauvrete.be, pp. 6 et 7 ; CONSEIL CONSULTATIF DE LA SANTÉ ET DE L'AIDE AUX PERSONNES, « Evaluation du dispositif "adresse de référence" pour les sans-abri et de son application dans les dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale », Bruxelles, 2012, disponible sur www.le-forum.org, pp. 16 et 17 ; une circulaire en la matière a été adoptée, sans qu'il soit possible d'en évaluer les effets sur le terrain. Voy. Circulaire du 7 juillet 2023 relative à la coordination et actualisation des directives en matière d'adresse de référence pour les sans-abris, disponible sur www.mi-is.be, consulté le 1^{er} décembre 2023.

¹⁰⁸ Voy. par ex. « Housing First 4 Youth », destiné à financer des projets des C.P.A.S., <https://www.mi-is.be/fr/hf4y>.

¹⁰⁹ C'est pour mettre fin à ces tensions qu'a été créé en 1999 le Samusocial, voy. A. MALHERBE *et al.*, *op. cit.*, p. 5.

¹¹⁰ Les communes font face au phénomène NIMBY, de l'acronyme « Not In My Backyard », qui désigne l'attitude des citoyens consistant à approuver un projet urbanistique en principe, mais pas à côté de chez soi, voy. A. DEPRET, « L'autorité locale face au syndrome Nimby - Pour une concertation constructive et responsable au service de l'intérêt général », *Mouv. comm.*, 2010, n° 845, pp. 38 à 41.

¹¹¹ A. MALHERBE *et al.*, *op. cit.*, pp. 6 à 31.

¹¹² Par la mise en place de logements communaux par exemple, voy. N. BERNARD et A. MAHOUX, « IV. - Les règles d'attribution des logements publics non sociaux », N. BERNARD et A. MAHOUX (dir.), *Le nouveau code bruxellois du logement en débat(s)*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 48 à 64.

¹¹³ Voir par exemple X., « Vincent de Wolf sur l'arrestation de sans-abris à Etterbeek : une mesure prise pour protéger leur santé », disponible sur www.bxl.be, 9 février 2021.

¹¹⁴ Article 119, 133 et 134 de la Nouvelle loi communale.

mettre à disposition des personnes sans-abri¹¹⁵. Ce droit n'a cependant jamais été utilisé à Bruxelles en 22 ans¹¹⁶.

31. En outre, les dépenses excédentaires d'un C.P.A.S. doivent être comblées par le budget de la commune¹¹⁷.

32. Enfin, sans être attachées spécifiquement à l'un ou l'autre pouvoir, il convient de préciser le rôle fondamental des associations présentes sur le terrain, offrant des services généraux ou spécifiques¹¹⁸. Les origines de leurs financements peuvent être publiques – C.P.A.S., Région, communes ou intercommunales – ou privées – mutualités privées, union de mutualités ou fonds caritatifs privés. Ces organisations peuvent être classées en services, tels que le travail de rue et de maraude, centres d'hébergement d'urgence à court terme (destinés à offrir le minimum vital), centres d'hébergement à plus long terme (axés sur la réinsertion), centres d'accueil de jour (prise en charge psycho-sociale, administrative, distribution de repas, mise à dispositions de sanitaires, ...), programmes *Housing First*¹¹⁹. Le secteur associatif, grâce à son offre d'une large gamme de services, devient un acteur incontournable de la lutte contre le sans-abrisme.

33. Au terme de ce vaste état des lieux, une première observation s'impose.

En effet, ces premiers constats nous permettent d'affirmer que le sans-abrisme n'a jamais été pensé en tant que tel. Ce phénomène a toujours été compris comme faisant partie de la politique du logement ou de l'aide aux personnes, mais ne fait pas l'objet d'une vision globale lorsqu'il s'agit de le penser en tant que compétence. Aussi est-il désormais établi que l'enchevêtrement des compétences - réparties entre la Cocom, la Cocof, la VGC, les Communautés flamande et française, la Région, l'autorité fédérale et les dix-neuf communes et leurs C.P.A.S. - ne permet pas en l'état d'harmoniser de manière coordonnée une politique publique en fonction des trois piliers identifiés.

Nous verrons ci-après que l'organisation de la coopération et de la concertation entre ces différentes entités n'apporte pas, non plus, la coordination attendue.

II - LE SANS-ABRISME ET LE FÉDÉRALISME COOPÉRATIF : UN ÉCRAN DE FUMÉE

34. Comme pour d'autres politiques fragmentées, la coordination des politiques n'a jamais été aussi nécessaire en matière de sans-abrisme¹²⁰. Les partenaires fédéraux ont pris conscience de cette nécessité et ont décidé de mettre en place des mécanismes de collaboration. Cette

¹¹⁵ Article 134bis de la Nouvelle loi communale, inséré par l'article 27 de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993.

¹¹⁶ Affirmation établie de 1993 à 2015, voy. J. SOHIER et N. BERNARD, *op. cit.*, p. 1006.

¹¹⁷ Article 106 de la loi du 8 juillet 1976 précitée.

¹¹⁸ Certaines associations de lutte contre la pauvreté visent un public plus large que les personnes sans-abri, mais elles doivent également être prises en compte (aide aux justiciables, centres pour personnes toxicomanes, ...). Voy. Rapport de la Cour des Comptes précité, p. 26.

¹¹⁹ Rapport de la Cour des Comptes précité, p. 27.

¹²⁰ D. KEYAERTS, « Coöperatief federalisme 2.0. of niet ? (Nieuwe) toepassingen van bestaande technieken en/of andere (nieuwe) technieken van samenwerking », A. ALEN et al. (dir.), *Het federale België na de Zesde Staatshervorming*, Brugge, die Keure, 2014, p. 66.

faculté peut se réaliser de plusieurs manières différentes, qui s'inscrivent alors dans le cadre du fédéralisme coopératif¹²¹.

35. Une précision sémantique sur la distinction entre concertation et coopération s'impose. D'un côté, selon la Cour constitutionnelle, la concertation « *a pour but d'obliger l'autorité investie du pouvoir de décision à prendre en considération l'opinion d'une autre autorité, sans toutefois que l'autorité compétente pour décider perde sa liberté d'agir* »¹²². Elle est d'ailleurs protéiforme, variant selon le degré d'implication de l'autre entité¹²³. De l'autre côté, la finalité de la coopération est l'exercice conjoint de compétences propres à chaque entité, étant entendu qu'elle ne peut entraîner d'échange, d'abandon ou de restitution de compétence¹²⁴.

36. Si nous pouvons d'emblée nous réjouir que les différentes entités compétentes s'associent en vue de se coordonner, « *il importe d'éviter tout « angélisme de la coopération » qui voit dans la collaboration entre partenaires fédéraux une marque de bon fonctionnement du système* »¹²⁵. Dans cette perspective, l'objectif de la présente section est d'analyser de manière critique les différents instruments institués.

37. Après avoir décrit et analysé le foisonnement des instruments de coopération et les conséquences de ce foisonnement sur leur effectivité (Section 1), nous tâcherons de proposer une mesure de remédiation aux lacunes visées (Section 2).

Section 1 - Un fédéralisme coopératif démultiplié

38. L'examen se limitera à l'étude des mécanismes spécifiquement dédiés au sans-abrisme¹²⁶. Parmi les instruments de coopération et de concertation, nous distinguerons, pour des raisons de clarté, ceux conclus à l'échelle de l'État fédéral de ceux conclus au niveau bruxellois.

¹²¹ Entendu, dans le cadre du présent mémoire, comme « les techniques, moyens et instruments qui doivent permettre l'accomplissement dans les meilleures conditions d'efficacité, mais sans rompre l'équilibre fédéral, des tâches d'intérêt national ou régional en tant que cela implique l'action concertée des administrations centrales et locale ou la coordination des activités législatives et administratives locales » dans C. DOMINICE, « Fédéralisme coopératif », *Société suisse des juristes*, fasc. 3, 1969, p. 775 cité par P. KLEIN, *Un aspect du Fédéralisme coopératif horizontal : les accords de coopération entre entités fédérées*, Centre d'Études du Fédéralisme, 1990, p. 2.

¹²² C.C., 5 décembre 2006, n° 193/2006, B.13.2.

¹²³ F. DELPÉRÉE et S. DEPRÉ, « Système constitutionnel de la Belgique », *Rép. not.*, t. XIV, *Le droit public et administratif*, Livre 1, Bruxelles, Larcier, 1998, n° 458 à 466.

¹²⁴ C.C., 3 mars 1994, n° 17/94, B.5.2 et B.5.3 ; voy. également G. ROSOUX, « Chapitre 3 - Principes « correcteurs » de la répartition des compétences », *Contentieux constitutionnel*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2021, pp. 526 et 527.

¹²⁵ J. POIRIER, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? Le cas des accords de coopération dans le système fédéral belge », *Revue dr. U.L.B.*, 2006/1, p. 280 ; Dans le même sens, J. VANPRAET et Y. PEETERS, « Autonomie en samenwerking in het federale België », E. VANDENBOSSCHE (dir.), *Evoluties in het Belgisch coöperatief federalisme/Evolutions dans le fédéralisme coopératif belge*, Die Keure/La Charte, 2013, p. 103.

¹²⁶ Des instruments relatifs à la lutte contre la pauvreté, tels que l'accord de coopération du 5 mai 1998 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, de même que la Plateforme belge de lutte contre la pauvreté UE2020, ne seront pas développés dans le cadre de cette contribution.

§ 1 - Au niveau de l'État fédéral

39. À l'échelon national, les partenaires fédéraux ont conclu l'accord de coopération du 12 mai 2014 autour d'une mise au point sur les fondements conceptuels de la politique contre le sans-abrisme¹²⁷.

Avant toute chose, l'accord affirme que la lutte contre le sans-abrisme « *est une politique transversale, globale, intégrée et coordonnée* »¹²⁸. Ainsi a-t-il pour vocation d'atteindre cet objectif. Il n'a pas fait l'objet d'un assentiment législatif¹²⁹.

Les parties signataires s'accordent sur plusieurs définitions relatives au sans-abrisme et rappellent, dans le corps de l'accord, la répartition des compétences en la matière¹³⁰. Elles mettent aussi l'accent sur l'importance de l'innovation sociale¹³¹ et de la préparation de la période hivernale¹³². Enfin, un groupe de travail¹³³ sur le sans-abrisme est installé au sein de la conférence interministérielle « Intégration dans la société » (ci-après « CIM »), qui existe, elle, depuis 1995.

40. Cet accord de coopération n'échappe pas à la critique et on peut identifier plusieurs indices d'inadéquation avec son ambition. Pour établir ce manquement, nous nous référerons aux travaux de Johanne POIRIER, qui différencie les fonctions explicites des fonctions implicites des accords de coopération¹³⁴.

Au sein des fonctions explicites, elle distingue la coordination matérielle des compétences¹³⁵ – soit les engagements financiers et la coordination des politiques publiques –, et la coopération procédurale – soit les processus de consultation ou de partage d'informations¹³⁶.

Ensuite, elle introduit la notion de fonctions latentes des accords, soit « *celles dont l'objet n'est pas admis expressément ou du moins ne transparait pas à la lecture du même texte* »¹³⁷. Ainsi, certains accords de coopération contournent, au mépris des règles constitutionnelles, la répartition des compétences dans une matière, en introduisant par exemple un pouvoir de

¹²⁷ Accord de coopération du 12 mai 2014 précité.

¹²⁸ Article 1^{er} de l'accord de coopération du 12 mai 2014 précité.

¹²⁹ A cet égard, voy. Y. PEETERS, « Samenwerkingsakkoord in het Belgische staatrecht », *R.W.*, 2015/2016, n° 16, pp. 613 à 615.

¹³⁰ Articles 4 à 10 de l'accord de coopération du 12 mai 2014 précité.

¹³¹ Article 12 de l'accord de coopération du 12 mai 2014 précité.

¹³² Articles 13 à 15 de l'accord de coopération du 12 mai 2014 précité.

¹³³ Les CIM peuvent établir en leur sein, de manière occasionnelle ou permanente, des groupes de travail, voy. Article M5, 5.2, de la circulaire du Premier Ministre du 12 septembre 1995 relative aux conférences interministérielles, *M.B.*, 4 octobre 1995.

¹³⁴ J. POIRIER, *op. cit.*, pp. 300 et s. Comp. la théorie de la para-légalité appliquée aux accords de coopération, voy. H. DUMONT, « L'Etat belge résistera-t-il à sa contractualisation ? Considérations critiques sur la mode belge des accords de coopération », *Rev. dr. U.L.B.*, 2006/1, pp. 315 et s.

¹³⁵ Voy. par ex. l'accord de coopération du 30 avril 2002 entre l'État fédéral, la Communauté germanophone, la Communauté française et la Communauté flamande relatif au centre fermé pour le placement provisoire de mineurs ayant commis un fait qualifié infraction, *M.B.*, 11 septembre 2002.

¹³⁶ J. POIRIER, *op. cit.*, pp. 275 et 276.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 276.

dépenser¹³⁸. D'autres contribuent à maintenir un « flou artistique » autour de la répartition des compétences ou anticipent une réforme institutionnelle¹³⁹.

41. Le premier indice de contradiction avec l'ambition déclarée par les parties signataires de l'accord du 12 mai 2014 est l'absence d'engagement normatif. Elles ne font en effet que s'engager abstraitement, sans lien avec des situations concrètes. Tout au plus s'engagent-elles vaguement « à poursuivre et à coordonner et harmoniser leurs politiques »¹⁴⁰ ou « à mieux coordonner leurs efforts »¹⁴¹. En outre, le cœur de l'accord ne prévoit pas de nouvelles obligations ; il se borne à rappeler les contributions législatives préexistantes des diverses entités signataires à la politique du sans-abrisme. Il faut en déduire que cet accord n'a qu'une portée programmatique. Deux autres indices, soit l'absence d'engagement financier¹⁴² et d'objectif concret de réduction du nombre de personnes sans-abri, renforcent cette déduction.

42. À côté de cela, l'accord de coopération met en place des instances de concertation, comme le groupe de travail au sein de la CIM « Intégration dans la société, logement et politique des grandes villes ». Ce groupe est chargé de répertorier les actions existantes et futures pour la prévention et la lutte contre le sans-abrisme¹⁴³. Les parties signataires s'entendent aussi sur la nécessité de la collecte de données pour favoriser l'offre de services émanant des pouvoirs publics.

43. Nous pouvons en conclure que, sur le plan des fonctions explicites, il n'y a guère d'engagements concrets et seule une coopération procédurale est déployée, de faible intensité toutefois. En effet, à défaut de transparence sur la mise en œuvre de l'accord de coopération, il faut s'en remettre à la Cour des Comptes qui déplore en 2019 que « *la CIM ne s'est réunie que douze fois entre 1995 et juin 2013 [...]. Une première réunion préparatoire a eu lieu en janvier 2018, mais la Cocom, pourtant principal acteur de la lutte contre le sans-abrisme en région bruxelloise, n'y a pas été invitée* »¹⁴⁴. Du reste, l'inventaire des mesures contre le sans-abrisme, requis par l'accord de coopération, n'a pas été effectué¹⁴⁵.

44. Étant donné que les moyens déployés par l'accord ne cadrent pas avec ses prétentions, il convient de s'interroger sur la fonction implicite de cet accord. Si les trois subdivisions de fonctions implicites identifiées par Johanne POIRIER – contournement de la répartition des compétences, maintien du flou ou anticipation d'une réforme – ne correspondent pas à l'accord étudié, nous proposons néanmoins une quatrième subdivision, à savoir le maintien d'un *statu quo* politique et juridique sur une situation factuelle. Cette fonction latente correspond

¹³⁸ Voy. par ex. l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B., M.B., 27 novembre 2002 ; Accord de coopération 22 juin 2000 entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le financement de la coopération dans le cadre de politiques croisées, sur les Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles, M.B., 5 août 2000 ; X. DELGRANGE et L. DETROUX, « Tout s'achète, même les compétences : le « pouvoir de dépenser » fleurit sur le terrain de l'autonomie fiscale », *Journ. Jur.*, 2002, vol. 9, n° 9, p. 4.

¹³⁹ J. POIRIER, « Chapitre 15 : les ententes intergouvernementales et la gouvernance fédérale : aux confins du droit et du non-droit », J.-F. GAUDREAU-DESBIENS et F. GELINAS (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses états : gouvernance, identités et méthodologie/The States and moods of federalism : Governance, Identity and Methodology*, 2005, Bruylant et Éditions Yvon Blais, pp. 450 et 451.

¹⁴⁰ Article 2 de l'accord de coopération du 12 mai 2014 précité.

¹⁴¹ Article 1^{er} de l'accord de coopération du 12 mai 2014 précité.

¹⁴² La Cour des Comptes souligne qu'en l'absence de concertation renforcée, « *il est probable que des dépenses redondantes, voire aggravant la situation des personnes concernées, soient effectuées* », voy. Rapport de la Cour des Comptes précité, p. 63.

¹⁴³ Article 11 de l'accord de coopération du 12 mai 2014 précité.

¹⁴⁴ Rapport de la Cour des Comptes précité, p. 34.

¹⁴⁵ *Ibid.*

davantage aux situations de conflits « négatifs » de compétences – qualifiées d'*infra vires* –, soit les conflits « *nés de l'inaction de la collectivité compétente pour agir, ou du renvoi de responsabilité au voisin* »¹⁴⁶.

45. Ainsi, si l'accord de coopération du 12 mai 2014 répertorie les œuvres législatives et réglementaires des parties signataires, force est de constater qu'il fait perdurer un certain immobilisme. Les parties signataires ne sont pas étrangères à cette situation, puisqu'elles prennent la peine d'inscrire dans l'accord que « *dans les situations où les compétences de chacun ne sont pas formellement délimitées, les parties signataires n'invoqueront pas les règles de répartition des compétences pour se soustraire à leur responsabilité* »¹⁴⁷.

46. En marge de cet accord de coopération, des contacts intercabinets entre la Cocom et l'autorité fédérale sont menés afin de préparer l'accueil hivernal. Toutefois, à l'instar de la Cour des Comptes, nous ne pouvons citer de rapport ou procès-verbal de ces travaux en raison de l'opacité de l'instrument et de son caractère uniquement politique¹⁴⁸.

§ 2 - Au niveau bruxellois

47. À l'échelon bruxellois, tous les mécanismes relèvent de la concertation. Cinq instruments ont été décomptés. Nous commencerons par les décrire, avant de tirer les conclusions relatives à l'ensemble des instruments du fédéralisme coopératif en matière de sans-abrisme.

48. Le premier est la Plateforme de la Concertation bruxelloise de l'Aide aux Sans-abri (ci-après « Plateforme de la Concertation bruxelloise »)¹⁴⁹, qui rassemble des membres de la COCOM, de la Cocof, de la VGC, des « habitants de la rue », des représentants des C.P.A.S. et des associations de terrain autour de l'objectif de favoriser la prévention, la qualité des services et la réinsertion sociale¹⁵⁰. La Cour des Comptes relève l'absence de participation de la VGC aux réunions¹⁵¹.

49. En parallèle, l'ordonnance du 14 juin 2018 charge un Comité de coordination, regroupant « *les centres, les centres publics d'action sociale, l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale*¹⁵² ainsi que tout autre acteur public ou privé dont la présence serait jugée utile par Bruss'Help pour remplir la mission du Comité de coordination »¹⁵³, de l'amélioration de la coordination entre les différents acteurs, en rendant avis et rapports au Collège réuni de la COCOM¹⁵⁴.

¹⁴⁶ M. EL BERHOUMI, S. VAN DROOGENBROECK, et L. LOSSEAU, « Le fédéralisme belge ne connaît pas la crise : la gestion de la pandémie de Covid-19 à l'épreuve de la répartition des compétences », F. BOUHON et al. (dir.), *Le droit public belge face à la crise du COVID-19*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 85.

¹⁴⁷ Article 1^{er} de l'accord de coopération du 12 mai 2014 précité.

¹⁴⁸ Nous connaissons toutefois l'existence de ces contacts grâce au rapport de la Cour des Comptes précité, p. 35.

¹⁴⁹ Arrêté ministériel de la COCOM du 29 avril 2009 portant la création et la composition de la Plateforme de la Concertation bruxelloise de l'Aide aux Sans-abri, M.B., 11 juin 2009.

¹⁵⁰ Articles 2 et 3 de l'arrêté ministériel de la COCOM du 29 avril 2009 précité.

¹⁵¹ Rapport de la Cour des Comptes, p. 36 ; Comp. E. VANDENBOSSCHE, op. cit., p. 1531.

¹⁵² Soit le service d'étude du Collège réuni de la Cocom.

¹⁵³ Article 86, §1^{er}, de l'ordonnance du 14 juin 2018 précitée.

¹⁵⁴ Article 87 de l'ordonnance du 14 juin 2018 précitée.

50. Deux sous-comités sont également institués par l'ordonnance du 14 juin 2018, l'un spécialisé dans l'aide d'urgence, l'autre dans la réinsertion sociale¹⁵⁵. Ils rassemblent les centres *ad hoc*, les C.P.A.S. et tout autre acteur public ou privé dont la présence sera jugée nécessaire.

51. Enfin, à titre accessoire, des réunions regroupant les cabinets bruxellois des commissions communautaires et de la Région, portant sur l'état de la pauvreté, ont été mises en place en 2015, auxquelles peuvent participer des représentants de l'État fédéral, des Communautés, des représentants des C.P.A.S. et des associations du terrain¹⁵⁶. Si le sans-abrisme bruxellois est parfois abordé aux réunions, la Cour des Comptes constate que peu d'acteurs invités répondent présents¹⁵⁷.

§ 3 - Les enseignements à tirer

52. Au terme de cette description du panorama du fédéralisme coopératif en matière de sans-abrisme au niveau régional et national, nous sommes en mesure de mettre en lumière plusieurs traits saillants.

53. Le premier enseignement concerne l'opacité des instruments. Sans le rapport de la Cour des Comptes publié en 2019, de nombreuses informations, telles que le peu de réunions organisées, seraient inaccessibles. Seule la Plateforme de la Concertation bruxelloise fait état de ses réunions via *Bruss'Help*. Cet écran de fumée camoufle également le manque de participation des entités compétentes aux instances de concertation. Si les entités invitées à participer à ces instruments de concertation ne peuvent être forcées à y prendre part¹⁵⁸, il y a tout de même lieu de s'interroger sur l'utilité de ces instances si elles siègent dans des compositions incomplètes.

Dès lors, nous ne pouvons que nous rallier aux affirmations de Patricia POPELIER et de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, qui soutiennent, en matière de coopération durant la pandémie de Covid-19, qu'« *uiteindelijk is vooral de houding van de relevante actoren van belang, namelijk hun goodwill en hun bereidheid tot samenwerking* »¹⁵⁹. Cette remarque est également valable en matière de sans-abrisme, où la coopération s'exerce essentiellement sur une base volontaire.

54. Ensuite, il doit être souligné que les trois volets de la lutte contre le sans-abrisme ne sont pas toujours rassemblés au sein des instruments décrits. Ainsi, l'accord de coopération du 12 mai 2014 aborde très succinctement la notion de réinsertion, alors que l'ordonnance du 14 juin 2018 et ses comités de coordination n'évoquent qu'indirectement la prévention du sans-abrisme. Cette incomplétude implique des difficultés supplémentaires.

55. Le troisième constat est qu'il n'y a aucune coopération matérielle entre les entités compétentes, puisque l'accord de coopération n'instaure pas d'exercice conjoint des

¹⁵⁵ Article 86, §2 et 3 de l'ordonnance du 14 juin 2018 précitée.

¹⁵⁶ Rapport de la Cour des Comptes précité, p. 35.

¹⁵⁷ Rapport de la Cour des Comptes précité, p. 36.

¹⁵⁸ A. HERAUT et A.-S. RENSON, « I.9. - La coopération dans l'exercice des compétences », C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, 1^{re} édition, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 140.

¹⁵⁹ « Finalement, ce qui importe, c'est surtout l'attitude des acteurs concernés, à savoir leur bonne volonté et leur volonté de coopérer » (trad. libre), P. POPELIER et J. VAN NIEUWENHOVE, « De bevoegdheidsverdeling en de coördinatie tussen de bevoegde overheden in de strijd tegen de COVID-19-pandemie », *T.V.W.*, 2020, n° 4, p. 306.

compétences. Il y a donc cinq instances de concertation en matière de sans-abrisme, sans compter les deux intercabinets, dont les membres se réunissent ponctuellement.

56. Le quatrième trait, plus inquiétant à notre sens, se rapporte à l'absence de contrôle des différents pouvoirs exécutifs compétents. Il se décline triplement.

Premièrement, il faut souligner le peu de contrôle du pouvoir juridictionnel. S'agissant d'un accord de coopération sans assentiment législatif, ni le Conseil d'État¹⁶⁰ ni la Cour constitutionnelle¹⁶¹ ne peuvent effectuer directement de contrôle préventif ou curatif. De plus, les instruments décrits ne s'inscrivent pas dans le cadre des formes de concertation dont le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle assurent un contrôle¹⁶² ; ce sont pour la plupart des instruments *sui generis*.

Deuxièmement, les parlementaires bruxellois sont exclus de tous les mécanismes analysés. Leur rôle ne doit pas pour autant être dévalorisé : ils ont élaboré l'ordonnance du 14 juin 2018, se sont associés aux citoyens tirés au sort dans le cadre de la Commission délibérative citoyenne et contrôlent l'action gouvernementale par l'intermédiaire des questions écrites et orales.

Enfin, le troisième aspect de cette absence de contrôle relève de l'insuffisance de la prise en compte du secteur associatif dans l'action gouvernementale¹⁶³, alors qu'il s'agit d'acteurs majeurs de la lutte contre le sans-abrisme. Malgré son implication dans plusieurs structures de concertation, Plateforme de la Concertation déplore notamment « *la non prise en compte des recommandations émises en 2015 par le secteur en matière d'approche intégrée [...]* »¹⁶⁴.

57. Toutes ces considérations permettent d'affirmer que l'organisation du fédéralisme coopératif en la matière se place dans la lignée du fédéralisme « oligarchique » belge, tel que qualifié par André ALEN et Koen MUYLLE¹⁶⁵.

La Cour des Comptes confirme l'échec des instruments institués, et estime que « *sans une concertation permanente entre tous les pouvoirs, aux niveaux fédéral, régional, communautaire et communal, l'objectif de réduction du sans-abrisme et les actions de prévention et de*

¹⁶⁰ Le Conseil d'État s'est déclaré incompétent à l'occasion d'une demande d'avis sur un accord de coopération sans assentiment législatif, voy. avis 56.306/AG du Conseil d'État du 19 juin 2014 sur un projet d'accord 'concernant le sans-abrisme et l'absence de chez soi', p. 6.

¹⁶¹ Article 30bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, M.B., 7 janvier 1989, telle que modifiée par la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant modification de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle et de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises, en vue de permettre l'organisation de consultations populaires régionales, M.B., 31 janvier 2014.

¹⁶² Article 14bis des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, M.B., 21 mars 1973 ; article 30bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée.

¹⁶³ Voy. G. COMHAIRE, « Aide aux sans-abris : une réforme en demi-teinte », *Alter Échos*, n° 479, disponible sur www.alterechos.be, 19 mars 2019. *Contra* : à propos de l'ordonnance du 14 juin 2018 : C. FRÉMAULT : « Les travaux sur l'ordonnance ont duré longtemps. Il a fallu enregistrer toutes les remarques d'un secteur assez divisé et assez résistant aux changements » dans M.H., « Aide aux sans-abris : l'importance de clarifier le secteur », disponible sur www.guidesocial.be, 30 avril 2018.

¹⁶⁴ CONCERTATION BRUXELLOISE DE L'AIDE AUX SANS-ABRI, « Projet d'ordonnance relative l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans-abri. Note de proposition », disponible sur www.brusselp.org, 13 novembre 2017, p. 2.

¹⁶⁵ Ce concept est caractérisé par la concentration de la coopération et la concertation au niveau du pouvoir exécutif et la marginalisation du contrôle parlementaire, voy. A. ALEN et K. MUYLLE, *Handboek van het Belgisch staatsrecht*, Malines, Kluwer, 2011, n° 18, p. 11.

réinsertion ne pourront être réalisés, et qu'au contraire, les conduites actuelles pourraient aggraver les situations de personnes privées d'un chez-soi »¹⁶⁶.

58. Il conviendra de souligner que des travaux de la CIM ont repris en octobre 2022, selon le service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale¹⁶⁷⁻¹⁶⁸. Si nous ne pouvons que nous réjouir du retour de l'attention sur ce sujet, force est de constater qu'en l'absence de publication du moindre projet de texte de modification de l'accord de coopération du 12 mai 2014, les faiblesses démocratiques de la démarche perdurent.

59. Les constats sont graves. Aussi sera-t-il tenté, dans cette seconde section de développer un cadre de coopération utile à la lutte contre le sans-abrisme.

Section 2 - Le fédéralisme coopératif et le sans-abrisme : une indispensable mise à jour

60. Face à ces échecs, il s'agira pour les pouvoirs publics de répondre aux lacunes démocratiques soulevées précédemment - l'absence de contrôle, l'opacité et l'inadéquation des instruments - et l'ineffectivité qui en découle.

61. À l'heure actuelle, deux instruments du fédéralisme coopératif permettent un exercice conjoint des compétences : les décrets conjoints et les accords de coopération. Il est entendu que ces instruments peuvent servir de support à la constitution d'organismes de coopération *sui generis*¹⁶⁹.

62. Les décrets conjoints sont des normes permettant aux assemblées parlementaires des entités fédérées d'adopter un texte identique, dont le contenu est déterminé conjointement¹⁷⁰. Contrairement aux accords de coopération¹⁷¹, les parlementaires participent à l'élaboration de la norme et disposent d'un droit de dénonciation unilatéral du décret conjoint, dans le respect des modalités de concertation et du principe de loyauté fédérale¹⁷². Toutefois, l'adoption d'un décret conjoint dans le cadre de la politique relative au sans-abrisme se heurte à l'impossibilité d'inclure l'autorité fédérale dans ce mécanisme¹⁷³.

¹⁶⁶ Rapport de la Cour des Comptes précité, p. 64.

¹⁶⁷ Créé par l'article 6, § 1^{er}, de l'accord de coopération du 5 mai 1998 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions relatif à la continuité de la politique en matière de pauvreté, *M.B.*, 10 juillet 1998.

¹⁶⁸ Voy. la réponse donnée à la question n° 567 de S. ROHONYI du 24 mars 2023, *Q.R.*, Ch., 2022-2023, n° 55/108, pp. 323 et 324 ; <https://luttepauvrete.be/service/cim/>, consulté le 1^{er} décembre 2023.

¹⁶⁹ Article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée.

¹⁷⁰ Article 92bis/1 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée. A cet égard, voy. K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution *a minima* ? », J. SAUTOIS et M. UYTENDAELE (dir.), *La sixième Réforme de l'Etat : tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthémis, 2013, p. 513 et H. BORTELS, « Het gezamenlijk decreet – een bijkomend instrument van het coöperatief federalisme of een verdere stap richting het confederalisme ? », *T.B.P.*, 2015/6, pp. 311 à 322.

¹⁷¹ La conclusion d'accord de coopération interparlementaire était déjà acceptée par le Conseil d'État mais demeurait controversée en doctrine, voy. Projet de décret portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 3 février 2011 entre la Communauté française et la Région wallonne portant création d'un service de médiation commun à la Communauté française et à la Région wallonne, avis du Conseil d'État n° 48.754/AG/2 et 48.755/AG/2, *Doc.*, Parl. Comm. fr., 2010-2011, n° 163/1, pp. 19 à 39 ; Y. PEETERS, « Interparlementaire samenwerkingsakkoord : van oligarchie naar democratie, en weer terug », *T.v.W.*, 2012, n° 3, p. 183.

¹⁷² K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, p. 517.

¹⁷³ Article 92bis/1 de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée ; proposition de loi spéciale modifiant les lois spéciales du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et du 12 janvier 1989 relatives aux institutions bruxelloises, avis du Conseil d'État n°

Le faible nombre d'adoption de décrets conjoints ne permet toutefois pas une analyse poussée de l'intégration de cet outil dans l'ordre juridique.

63. Dès lors, il conviendra – *de lege ferenda* - d'emprunter le caractère interparlementaire des décrets conjoints et d'y adjoindre le secteur associatif¹⁷⁴, dans l'esprit d'innovation démocratique des commissions délibératives citoyennes¹⁷⁵, ainsi que les personnes directement concernées¹⁷⁶, afin coconstruire une politique publique concertée.

64. Une commission pourrait ainsi être mise sur pied, intégrant les structures de concertation préexistantes, et serait chargée de négocier un accord de coopération entre les entités compétentes à Bruxelles établissant une politique cohérente – comprenant des objectifs, des engagements financiers et les obligations des partenaires fédéraux - et ce, dans l'optique de mettre fin au sans-abrisme.

La conclusion d'un accord de coopération découlant de cette commission recomposée permettrait aux pouvoirs publics et au secteur associatif de mettre en place une véritable coopération. En outre, cela permettrait de tirer profit de ces deux mécanismes, en associant l'autorité fédérale et en palliant le défaut de légitimité démocratique des accords de coopération¹⁷⁷. Comme le relève Sofia VANDENBOSCH, le renforcement de l'information dispensée au Parlement est un préalable nécessaire à la démocratisation du fédéralisme coopératif ; la participation à la négociation en étant un prolongement¹⁷⁸.

Il aurait également l'avantage de simplifier le paysage de la concertation bruxelloise, et de permettre au secteur associatif et aux partenaires fédéraux de s'accorder sur des moyens visant à mettre fin au sans-abrisme.

65. Ce dispositif connaît néanmoins plusieurs limites, malgré son processus de création original. En effet, s'il bénéficie d'un bonus démocratique par la participation de parlementaires et du secteur associatif, il ne remédie pas aux défauts intrinsèques des accords de coopération, tels leur place controversée dans la hiérarchie des normes, la marge de manœuvre limitée des assemblées à l'occasion de l'assentiment, etc¹⁷⁹. En outre, ce mécanisme n'est qu'une rustine pour remédier à l'éclatement des compétences : sans une réflexion structurelle, les pouvoirs publics sont condamnés à naviguer à contre-courant.

52.303/AG, Doc., Sén., 2012-2013, n° 5-1815/2, p. 9 ; M. UYTENDAELE, « Décrets conjoints », *Dictionnaire de la Sixième Réforme de l'État*, Larcier, Bruxelles, 2015, p. 341.

¹⁷⁴ Sur la collaboration du monde associatif et politique, voy. M. WAGENER, « L'urgence sociale. Vers une politique concertée à Bruxelles ? », *La Revue Nouvelle*, novembre 2012, n° 11.

¹⁷⁵ Voy. par ex. le Rapport de la Commission délibérative précité, pp. 33 à 35.

¹⁷⁶ Il convient cependant de rappeler la violence institutionnelle que subiraient les personnes sans-abri appelées à participer à ce type de processus. Voy. à cet égard les paroles des personnes sans-abri bruxelloises recueillies par LA STRADA : M. DAUBY, E. LORRAIN, et L. MARTIN (Collectif Sylloge), *Paroles données paroles perdues ?*, Éditions maelstrÖm reEvolution, 2020, 268 pages

¹⁷⁷ Voy. à ce propos : K. MUNUNGU LUNGUNGU, *op. cit.*, pp. 497 à 510 ; Y. PEETERS, « Samenwerkingsakkoorden in het Belgische staatsrecht », *op. cit.*, pp. 604 et 605.

¹⁷⁸ S. VANDENBOSCH, « Assentiment et légalité : un oxymore juridique ? Quelques réflexions autour de l'assentiment donné aux traités et aux accords de coopération », L. DETROUX, *et al.* (dir.), *La légalité : un principe de la démocratie belge en péril*, 1^{re} éd., Bruxelles, Larcier, 2019, pp. 505 et 506.

¹⁷⁹ Voy. J. POIRIER, « Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation ? ... », *op. cit.*, pp. 280 à 311.

C'est pourquoi il est indispensable de s'interroger sur les changements institutionnels futurs. Tel sera l'objet du troisième et dernier chapitre.

III - LE SANS-ABRISME ET LA SEPTIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT : LES VOIES D'AVENIR

66. À l'aube d'une probable septième Réforme de l'État, la répartition des compétences sera à nouveau mise sur le métier, et la coopération - du moins on l'espère - sera remaniée.

À notre sens, un réagencement des compétences qui tiendrait compte des constats posés *supra*, pourrait profiter à la politique de lutte contre le sans-abrisme (Section 1). Toutefois, si la réponse politique demeurerait insuffisante, une seconde voie pourrait être suivie, consistant à rendre plus visible le sans-abrisme en vue de forcer les pouvoirs publics à se saisir collectivement de la problématique. Une action judiciaire en responsabilité civile pourrait mener à ce sursaut (Section 2).

Section 1 - La septième Réforme de l'État, une prise de conscience politique ?

67. Au regard de ce qui précède, deux voies ont le mérite d'être explorées.

68. La première voie pourrait être un réagencement des compétences au profit d'un renforcement de celles de la Région de Bruxelles-Capitale. Cela répondrait au constat de l'éclatement des compétences qui a été posé *supra* (I. section 2) et une nécessaire rationalisation en découlerait. Dès l'adoption de la sixième Réforme de l'État, plusieurs académiques aspirèrent à une simplification des institutions bruxelloises, de laquelle la Région sortirait renforcée¹⁸⁰⁻¹⁸¹.

69. En matière de sans-abrisme, la rationalisation des compétences irait de pair avec le transfert des compétences monocommunautaires relatives à l'aide sociale vers la Région ; les compétences culturelles et éducatives resteraient dans le giron des Communautés.

Certes, les oppositions à ce modèle restent fortes. Il n'empêche, la primauté de la logique territoriale sur l'appartenance communautaire, au regard de la question du sans-abrisme, mériterait d'être privilégiée.

¹⁸⁰ Sans compter l'autorité fédérale, avec certaines nuances sur la place des Communautés voy. J. LIEVENS, Y. MOSSOUX et K. REYBROUCK, « Bruxelles : een stad, een gewest en een gemeenschap. Een gedachte-experiment voor Brussel : vers une intégration des communes, des communautés et de la Région », *C.D.P.K.*, 2019/2, pp. 342 à 361 ; A. ALEN, « Een unie met vier deelstaten », *T.B.P.*, 2021, n° 6, pp. 402 à 404 ; M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU et S. VAN DROOGHENBROECK, « Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'Etat », E. VANDENBOSSCHE (dir.), *De Brusselse instellingen anno 2017. Bron van nieuwe institutionele ontwikkelingen/Les institutions bruxelloises en 2017. Sources de nouvelles évolutions institutionnelles*, Bruges, Die Keure, 2018, pp. 65 à 71 ; M. UYTENDAELE et M. VERDUSSEN, « D'une coopération fédérale optimisée à un fédéralisme coopératif régénéré », *R.B.D.C.*, 2022/1-2, pp. 179 à 183. Voy. également du point de vue politique J.-P. NASSAUX, « Le retour du débat institutionnel bruxellois (2016-2018) », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2018/9, n° 2374, pp. 15 à 34.

¹⁸¹ Ce scénario s'oppose à une formule qualifiée de « 2 + 2 », dans laquelle la Flandre et la Wallonie prédominent, voy. Accord de gouvernement flamand 2009-2014, « De Vlaamse regering 2009-2014. Een daadkrachtig Vlaanderen in beslissende tijden. Voor een vernieuwende, duurzame en warme samenleving », 2009, disponible sur www.vlaanderen.be, p. 100 ; X., « Verlinden pleit voor staatshervorming naar '2+2 model' », disponible sur www.bruzz.be, 17 février 2021.

En effet, le secteur associatif met en lumière la complexité des parcours de vie menant à une situation de sans-abrisme, dont les enjeux touchent à plusieurs compétences relevant des Communautés et des commissions communautaires unilingues (sorties d'institutions, violences conjugales, surendettement, assuétudes)¹⁸². En résulte une nécessaire approche transversale, dont la régionalisation des compétences pourrait faciliter la conception et la mise en œuvre.

70. S'agissant du choix de l'institution régionale plutôt que de la bicommunautaire, on se contentera de rappeler qu'en l'état, la Cocom est dépourvue du pouvoir fiscal. En outre, le système de double tutelle ministérielle, telle que mise en lumière par Daniel DUMONT, freine plus qu'il n'accélère le processus décisionnel¹⁸³.

71. Cette réforme répondrait donc à plusieurs incohérences de la répartition des compétences en matière de sans-abrisme.

72. D'une part, la réunion des trois piliers de la lutte contre le sans-abrisme aux mains de la Région permettrait une action davantage coordonnée. La face la plus visible de la réunion des compétences est celle de l'aide sociale et du logement au sein de la même entité.

Mais la conduite d'autres politiques dépassant le cadre du sans-abrisme se verrait également facilitée. Par exemple, en filigrane du tableau de la répartition des compétences décrit ci-dessus, nous pouvons lire qu'en matière d'octroi de l'aide sociale, tant l'autorité fédérale – au titre de sa compétence réservée de l'octroi du revenu d'intégration sociale –, la Cocom – au titre de la tutelle sur les C.P.A.S.¹⁸⁴ –, la Région – en sa qualité d'autorité organisant les pouvoirs locaux – que la Cocof – par l'organisation de centres d'action sociale globale –, sont compétentes. La Région pourrait alors se nourrir de l'expérience acquise au sein des centres d'action sociale globale tout fusionnant les budgets¹⁸⁵.

Par ailleurs, les conflits entre C.P.A.S. bruxellois concernant leurs divergences d'interprétation des conditions d'octroi de l'aide¹⁸⁶ et des critères relatifs à l'adresse de référence n'auraient plus lieu d'être, en raison de la vision uniformisée acquise grâce à la régionalisation souhaitée¹⁸⁷.

73. D'autre part, le nombre de participants aux mécanismes de concertation et de coopération se verrait *de facto* réduit. La Région de Bruxelles-Capitale serait ainsi l'unique interlocutrice de l'autorité fédérale lorsque la lutte contre le sans-abrisme s'inscrit dans le

¹⁸² Voy. *supra*, I.A et les références citées.

¹⁸³ D. DUMONT, « Vers une protection sociale bruxelloise ? Une proposition institutionnelle pour la septième réforme de l'Etat », *A.P.T.*, 2022/4, pp. 484 et 485.

¹⁸⁴ J. VAN YPERSELE, D. DUMONT et E. SLAUTSKY, « Vers un rapprochement des pratiques des CPAS bruxellois ? Une cartographie des outils juridiques à la disposition de la Cocom » décembre 2023, Centre de droit public et social de l'Université Libre de Bruxelles, pp. 11 à 33.

¹⁸⁵ Sur les enjeux relatifs au financement de la Cocof, voy. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Chapitre 2 - Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », P.-O. DE BROUX *et al.* (dir.), *op. cit.*, pp. 83 à 96.

¹⁸⁶ OBSERVATOIRE DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL DE BRUXELLES, *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise*, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, Commission communautaire commune, p. 39.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 40.

combat plus large de la lutte contre la pauvreté. Par ailleurs, c'est cette même entité qui dirigerait l'action publique à l'égard des communes.

74. Toutefois, l'on n'ignore pas les nombreux obstacles politiques et juridiques qui jalonnent le chemin menant à la septième Réforme de l'État¹⁸⁸. C'est pourquoi une deuxième voie peut en tout état de cause être envisagée.

75. La seconde voie *a minima*, plus symbolique, pourrait être donc d'inscrire le sans-abrisme au rang de compétence reconnue dans la loi spéciale du 8 août 1980. Ainsi, il s'agirait d'abord de désigner une entité fédérée responsable et de visibiliser une politique publique méconnue. En outre, la reconnaissance explicite d'une compétence permettrait de se voir reconnaître plus facilement le recours aux compétences implicites¹⁸⁹ ou à la théorie du double aspect¹⁹⁰ par exemple.

76. Reste la problématique de l'accueil des personnes en situation de migration, dont la proportion dans les rues bruxelloises demeure élevée¹⁹¹. Si le cadre de la présente contribution ne nous permettra pas une analyse plus approfondie, force est de constater qu'en ne garantissant pas l'accueil de l'ensemble des personnes demandeuses d'asile, l'autorité fédérale se décharge d'au moins une partie de sa compétence au détriment des structures d'accueil d'urgence en Région de Bruxelles-Capitale.

Il y aurait donc lieu d'explorer les règles de conflit négatif de compétence. Ainsi, un mécanisme de substitution de l'autorité fédérale par la Région de Bruxelles-Capitale en cas de conflit *infra vires* de compétences pourrait être imaginé.

77. En l'état, rappelons que l'autorité fédérale reste condamnée par les tribunaux du travail¹⁹², le tribunal de première instance francophone de Bruxelles¹⁹³ et la Cour européenne des Droits de l'Homme¹⁹⁴ à mettre en œuvre le droit d'accueil des personnes demandeuses d'asile.

¹⁸⁸ Sur les conséquences linguistiques d'une telle réforme, voy. D. DUMONT, « Vers une protection sociale bruxelloise ? ... », *op. cit.*, pp. 482, 483 et 491 à 496.

¹⁸⁹ Le principe des compétences implicites, visé à l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, permet à un législateur d'empiéter sur une compétence d'un autre législateur, pour autant que ce dépassement de compétence soit nécessaire à l'exercice de sa compétence attribuée, que l'incidence soit marginale, et que la matière se prête à un traitement différencié. A propos de ces conditions, voy. G. ROSOUX, *op. cit.*, pp. 538 à 542.

¹⁹⁰ Le principe d'exclusivité des compétences implique que « toute situation juridique soit en principe réglée par un seul et unique législateur. Lorsqu'une réglementation a [...] des liens avec plusieurs attributions de compétences, la Cour doit rechercher où se trouve l'élément prépondérant de la relation juridique réglée », C.C., 21 juin 2000, n° 76/2000, B.4.1. Selon la théorie du double aspect, plusieurs législateurs peuvent établir des normes pour une même situation juridique sur base de leurs compétences respectives, tout en respectant le principe d'exclusivité des compétences, voy. J. VANPRAET, *De latente staatsvorming*, Bruges, die Keure, 2011, pp. 128 et 545 ; comp. C. ROMAINVILLE, « II.5. - Le partage des compétences à Bruxelles », C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), *op. cit.*, pp. 383 à 389 ; A. HERAUT et A.-S. RENSON, « I.1. - Fédéralisme et exclusivité des compétences », ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), *op. cit.*, pp. 21 à 39.

¹⁹¹ BRUSS'HELP fait état du nombre de 25,2%, voy. *Dénombrement des personnes sans-chez-soi en Région de Bruxelles-Capitale*, 2022, *op. cit.*, p. 72.

¹⁹² Par ex. t. trav. Liège, div. Namur (7^e ch.), 30 mars 2023, R.G. 23/124/A, *cette Revue*, 2023/2, p. 29.

¹⁹³ Civ. Bruxelles fr. (4^e ch.), 29 juin 2023, J.L.M.B., 2023/38, pp. 1720 à 1730.

¹⁹⁴ Cour eur. D.H., arrêt *Camara c. Belgique*, 18 juillet 2023.

La Cour européenne des Droits l'Homme souligne dans un récent arrêt, concernant les dispositifs d'accueil associatifs à Bruxelles, que :

« 65. Le bâtiment du Hub humanitaire bénéficie de subsides de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Commission communautaire commune de Bruxelles-Capitale pour ses frais de gestion, son fonctionnement et 60 employés.

[...]

67. Dès lors que Fedasil n'est plus parvenu à assurer ses missions d'accueil, le Hub humanitaire a été de plus en plus sollicité par les demandeurs de protection internationale. En 2022, 66 % de la population qui s'est présentée au Hub humanitaire se déclarait migrants.

68. Le Hub Humanitaire s'est retrouvé dépassé par l'ampleur de la demande de soutien venant des demandeurs de protection internationale et, en septembre 2022, a été contraint de fermer ses portes plusieurs jours par semaine faute de moyens et de personnel »¹⁹⁵.

Un tel mécanisme n'est pas inconnu du droit constitutionnel, bien qu'en vigueur dans un tout autre contexte. En effet, il est prévu dans la loi spéciale du 8 août 1980 que l'autorité fédérale puisse se substituer à une communauté ou à une région du fait du non-respect d'une obligation internationale ou supranationale à la suite d'une condamnation par une juridiction supranationale ou internationale, dans les limites du dispositif de la décision¹⁹⁶.

En l'attente de l'exécution des injonctions judiciaires, un mécanisme correcteur avec une contrepartie financière pourrait être donc introduit au profit de la Région de Bruxelles-Capitale, titulaire de fait de la compétence par son pouvoir de subvention des associations dans l'accueil des personnes en situation de migration.

78. Il existe malheureusement des chances que la thématique du sans-abrisme ne soit pas abordée au long des négociations suivants les élections en 2024.

Dans cette hypothèse, il nous a semblé pertinent d'envisager une action en responsabilité civile des pouvoirs publics, seule action juridique qui nous semble permettre d'élever la lutte contre le sans-abrisme au rang des priorités politiques.

¹⁹⁵ *Ibid.*

¹⁹⁶ Article 16, § 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée ; C. ROMAINVILLE, « Le fédéralisme coopératif belge et sa pratique en matière climatique », *R.B.D.C.*, 2022/1-2, p. 80.

Section 2 - La responsabilité civile des pouvoirs publics, une prise de conscience forcée

79. L'article 1382 de l'ancien Code civil¹⁹⁷ constitue tant un outil de mobilisation pouvant visibiliser une cause¹⁹⁸ qu'un moyen de confronter l'ensemble des pouvoirs compétents à leurs responsabilités.

Dans le cadre du sans-abrisme, ce contentieux peut être vu comme un levier supplémentaire de prise de conscience de la réalité institutionnelle défaillante, empêchant les entités d'agir efficacement.

Cette réflexion s'inscrit dans la lignée de plusieurs autres litiges relevant du « macro contentieux » - pour reprendre l'expression de N. B. BERNARD -, soit des « affaires comportant malgré elles d'importants arbitrages fondamentalement sociétaux »¹⁹⁹. La plus retentissante d'entre elles, l'affaire *Klimaatzaak* – dans le cadre de laquelle l'arrêt de la Cour d'appel a été prononcé le 30 novembre dernier²⁰⁰ – en est un exemple très illustratif²⁰¹.

80. Afin d'établir si, et le cas échéant dans quelle mesure, ce fondement peut être utilisé pour contribuer à lutter contre le sans-abrisme, il convient dans un premier temps de rappeler les fondements de la mise en œuvre de la responsabilité civile (§ 1^{er}), avant d'envisager une application pratique (§ 2).

§ 1 - Les principes

81. Plus de cent ans après l'arrêt de la Cour de cassation *La Flandria*²⁰², il n'est plus discuté que la responsabilité des pouvoirs publics peut être retenue si une faute, un dommage et un lien causalité entre la faute et le dommage sont rapportés. Ces trois aspects ont été abondamment étudiés²⁰³, de sorte que nous nous contenterons de rappeler les principes fondamentaux.

82. *Primo*, la faute d'un ou plusieurs pouvoirs publics peut consister, d'une part, en la violation d'une norme nationale d'ordre supérieur ou de droit international ayant un effet direct

¹⁹⁷ La proposition de loi portant le livre 6 « La responsabilité extracontractuelle » du Code civil, Développements, Doc., Ch., 2022-2023, n° 55-3213/001, n'a pas encore été adoptée à l'heure d'écrire la présente contribution.

¹⁹⁸ V. LEFEBVE, « L'Affaire climat (*Klimaatzaak*). Une mobilisation sociale entre droit, science et politique », *C.H. du CRISP*, 2022/28-29, n° 2553-2554, pp. 84 et 85.

¹⁹⁹ N. VANDER PUTTEN et N. B. BERNARD, « La responsabilité civile de l'État pour faute du pouvoir exécutif – Anno 2020 », *J.T.*, 2020/36, p. 737.

²⁰⁰ Bruxelles (2^e ch. fr.), 30 novembre 2023, R.G. 2021/AR/159, 2022/AR/737, 2022/AR/91, inédit. En première instance voy. civ. fr. Bruxelles (4^e ch.), 17 février 2023, R.G. 2021/6293/A. Cette affaire dans la lignée de l'Affaire Urgenda introduite au Pays-Bas, voy. V. LEFEBVE, *op. cit.*, pp. 31 à 38.

²⁰¹ Voy. également civ. fr. Bruxelles (4^e ch.), 9 janvier 2019, *J.L.M.B.*, 2019/9, p. 422 ; L. BRAET, « Zelfs onder dwang geen propere lucht voor Vlaanderen », *S.T.O.R.M.*, 2020/3, pp. 26 à 28 ; M. BALLIEU, « Greenpeace krijgt Vlaamse regering op de knieën in strijd voor gezonde lucht. commentaar bij Brussel 7 december 2021 en Brussel 17 mei 2022 », *S.T.O.R.M.*, 2022/2, pp. 16 à 19 ; A. WIRTGEN, « Civiele acties tegen de staat: een verstoorde balans in de *trias politica*? », *T.P.R.*, 2022, pp. 134 à 200.

²⁰² Cass., 5 novembre 1920, *Pas.*, 1920, I, p. 193.

²⁰³ Voy. not. T. VANSWEEVELT et B. WEYTS, « Hoofdstuk V – Overheidsaansprakelijkheid », *Handboek Buitencontractueel Aansprakelijkheidsrecht*, 1^{re} éd., Bruxelles, Intersentia, 2009, pp. 197 à 258 ; D. RENDERS (dir.), *La responsabilité des pouvoirs publics*, 1^{re} édition, Bruxelles, Bruylant, 2016, 682 pages ; B. DUBUISSON, *Droit de la responsabilité civile – Volume 1*, 1^{re} éd., Bruxelles, Larcier, 2023, pp. 843 à 969.

imposant d'agir – ou de s'abstenir d'agir – d'une manière déterminée²⁰⁴⁻²⁰⁵. D'autre part, l'obligation générale de prudence, imposant de se comporter comme une personne normalement prudente et diligente, s'applique également aux pouvoirs publics. Une cause d'exonération, tel qu'une erreur invincible ou la force majeure, peut cependant empêcher la reconnaissance d'une faute.

83. *Secundo*, selon la jurisprudence constante de la Cour de cassation, un dommage consiste en « l'atteinte à un intérêt ou dans la perte d'un avantage quelconque, pour autant que celui-ci soit légitime »²⁰⁶. Ce dommage doit être certain, en ce qu'il ne peut être purement hypothétique²⁰⁷ et personnel²⁰⁸.

84. *Tertio*, le lien de causalité entre la faute et le dommage doit être rapporté. En cas de pluralité de causes, la doctrine et la jurisprudence recourt à la théorie de l'équivalence des conditions. Selon cette dernière, un lien causal existe dès lors que la faute est une cause nécessaire à la réalisation du dommage. Autrement dit, « tout fait fautif en lien de condition sine qua non avec le dommage est considéré comme une cause de ce celui-ci, quelle que soit sa gravité et quel que soit son éloignement dans la chaîne des antécédents »²⁰⁹.

85. Ainsi, pour autant que les trois éléments ci-dessus aient été démontrés, un juge peut ordonner la réparation en nature ou par équivalent de ce préjudice. La réparation en nature est définie comme « l'allocation d'un équivalent non pécuniaire à l'intérêt lésé »²¹⁰ par la Cour de cassation.

Toutefois, dans le contentieux de la responsabilité des pouvoirs publics, la séparation des pouvoirs²¹¹ peut constituer un obstacle juridique à la condamnation à la réparation en nature du dommage. Les juges ne peuvent en effet condamner à la réparation en nature en interférant dans les compétences des pouvoirs législatif et exécutif.

86. Il convient de souligner que la responsabilité de l'État peut être retenue sur pied de l'article 1382 de l'ancien Code civil tant pour des fautes des pouvoirs exécutif, judiciaire que législatif²¹².

²⁰⁴ Cass., 9 février 2017, C.13.0528.F, disponible sur www.juportal.be ; voy. F. AUVRAY, « La violation d'un traité est-elle une faute ? – Incidence de l'absence d'effet direct sur la responsabilité extracontractuelle de l'État », *J.T.*, 2019/2, n° 6756, pp. 21 à 28 et spéc. 28.

²⁰⁵ Sur la controverse relative à l'identité de la faute et de l'illégalité, voy. D. RENDERS et D. DE ROY, « La responsabilité extracontractuelle du fait d'administrer, vue d'ensemble », *op. cit.*, p. 42.

²⁰⁶ Par ex. Cass., 14 mai 2003, P.02.1204.F, disponible sur www.juportal.be.

²⁰⁷ P. VAN OMMELAGHE, « Section 2 – Les caractères du dommage », *Tome II – Les obligations*, 1^{re} éd., Bruxelles, Bruylant, 2013, p. 1550.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 1565.

²⁰⁹ B. DUBUISSON, *op. cit.*, p. 414.

²¹⁰ Cass. (2^e ch.), 25 novembre 2020, R.G. n° P.20.0808.F, *R.G.D.C.*, 2021, p. 306, note S. DE REY et P. WÉRY ; voy. également Cass. (1^{re} ch.), 26 novembre 2021, R.G. C.200578.F/7, disponible sur www.juportal.be.

²¹¹ Sur ce concept, voy. C. ROMAINVILLE, « Les multiples visages de la « séparation des pouvoirs » », P. D'ARGENT, D. RENDERS et M. VERDUSSEN (coord.), *Les visages de l'Etat – Liber amicorum Yves Lejeune*, Bruxelles, Bruylant, 2017, pp. 699 à 713 et C. BEHRENDT et F. BOUHON, *Introduction à la Théorie générale de l'État – Manuel*, 4^e édition, Bruxelles, Larcier, 2020, pp. 149 à 189.

²¹² Cass., 7 mars 1963, *Pas.*, 1963, I, p. 744 et concl. proc. gén. W. GANSHOF VAN DER MEERSCH ; Cass., 26 avril 1963, *Pas.*, 1963, I, I, p. 905 ; Cass., 19 décembre 1991, *Pas.*, I, 1992, p. 318 ; Cass., 28 septembre 2006, *J.T.*, 2006, p. 594 ; B. DUBUISSON et S. VAN DROOGHENBROECK, « Responsabilité de l'État-législateur : la dernière pièce du puzzle ? », *J.T.*, 2011/39, n° 6457, pp. 801 à 808.

87. Ainsi, l'injonction de cesser un comportement fautif ne cause pas de difficulté majeure²¹³. En revanche, ordonner à l'autorité d'adopter un comportement de manière à réparer le dommage subi est un exercice plus périlleux : d'un côté, la victime d'un préjudice doit pouvoir prétendre à la réparation en nature de son dommage, mais d'un autre, le juge ne pourrait œuvre politique.

La question est alors de définir le point d'équilibre entre ces deux considérations.

Si l'on est en présence d'une compétence liée, de sorte que l'autorité ne dispose d'aucune marge d'appréciation, la condamnation de l'autorité publique à la réparation du dommage en nature est admise²¹⁴. L'existence d'une compétence discrétionnaire empêche le juge de faire acte d'administration²¹⁵. En d'autres termes, « *l'existence d'un pouvoir discrétionnaire dans le chef de l'administration n'empêche pas de manière absolue de lui adresser une injonction. Celle-ci peut porter sur le principe d'un comportement, l'administration condamnée en déterminant les modalités d'exécution* »²¹⁶.

88. Alors que les débats doctrinaux font rage, la jurisprudence est en cours d'évolution sur cette question de la réparation en nature dans le contentieux de la responsabilité des pouvoirs publics. Tantôt les raisonnements de certains juges témoignent d'une certaine frilosité quant à l'idée d'enjoindre l'État à réparer le dommage en nature, ceux-ci privilégiant une conception stricte de la séparation des pouvoirs. À l'inverse, d'autres juges font preuve d'une certaine témérité, en condamnant l'État à adopter un comportement déterminé²¹⁷.

§ 2 - Le sans-abrisme devant les cours et tribunaux ?

89. S'agissant du sans-abrisme, établir un parallèle avec le contentieux climatique et s'inspirer tant de l'arrêt de la cour d'appel du 30 novembre 2023 que du jugement 17 juin 2021 relatifs à l'affaire climat nous semble pertinent et ce, pour deux raisons.

90. D'une part, le contentieux climatique dispose de nombreux points communs avec la lutte contre le sans-abrisme²¹⁸. Il s'agit là de contentieux dont l'objectif est aisément chiffrable. En matière climatique, des pourcentages de réduction ont été avancés par les parties demanderesses. En matière de sans-abrisme, l'objectif est indiscutable : tout personne doit pouvoir disposer d'un chez-soi. Par ailleurs, comme le contentieux climatique, nous nous interroger sur l'existence d'une obligation de résultat dans le chef des pouvoirs publics²¹⁹.

²¹³ ²¹³ Cass., 26 juin 1980, *Pas.*, I., pp. 1341 et s., concl. J. VELU.

²¹⁴ Voy. par ex. Liège, 29 novembre 2005, *R.D.E.*, 2006, pp. 540 et s.

²¹⁵ C.C., 8 mai 2014, n° 74/2014, B.7.3 ; Cass., 12 décembre 2003, C.00.0578.F, disponible sur www.juportal.be ; Cass., 3 janvier 2008, C.06.0322.N, disponible sur www.juportal.be ; Cass., 4 septembre 2014, C.12.0535.F, disponible sur www.juportal.be ; R.B.D.C., 2015/10, note D. RENDERS, « Dans quelle mesure le principe de la séparation des pouvoirs fait-il interdiction au juge de condamner l'administration à réparer en nature le dommage causé par sa faute extracontractuelle ? », pp. 571 à 579.

²¹⁶ B. JADOT, « Les pouvoirs du juge judiciaire à l'égard de l'administration : le pouvoir d'injonction du juge et la réparation en nature », *La responsabilité des pouvoirs publics*, Bruxelles, Bruylant, 1991, pp. 450 et 452.

²¹⁷ Voy. par ex. Bruxelles, 22 février 2018, *A.P.T.*, 2019/4, pp. 418 à 434 ; civ. nl. Bruxelles (9^e ch.), 8 juillet 2020, R.G. 2020/381/A ; civ. fr. Bruxelles (4^e ch.), 17 février 2023, R.G. 2021/6293/A.

²¹⁸ Voy. en matière de droit au logement N. BERNARD, « Est-il permis de tirer des récents contentieux climatiques quelque enseignement pour la mise en œuvre du droit fondamental au logement ? », *J.L.M.B.*, 2023/16, pp. 700 à 712.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 705.

91. D'autre part, cette affaire a également été l'occasion pour le tribunal de première instance de Bruxelles – et dans une moindre mesure la cour d'appel –, de « juger » le fédéralisme coopératif en la matière.

À cet égard, le constat du tribunal est implacable. Après avoir établi que la politique en matière de changement climatique était une compétence partagée et avoir répertorié les différents mécanismes relevant du fédéralisme coopératif²²⁰, le tribunal pointe un à un les différents manquements de ces organes. Ainsi souligne-t-il notamment que « *d'autres organes de l'Etat ont assez rapidement souligné l'inefficacité, voire l'inutilité, de la [Commission Nationale Climat], ainsi que son manque de transparence et de responsabilité politique* »²²¹, que « *dès l'élaboration du premier plan climat pour 2009-2012, il fut reproché à ses auteurs de ne pas produire de véritable plan, c'est-à-dire l'articulation de mesures autour d'objectifs clairement identifiés, mais une simple addition de trois rapports régionaux sur des mesures déjà adoptées en la matière* »²²² ou encore que « *la Cour des comptes constatait l'inexistence de plan climatique fédéral et d'évaluation de politique climatique ainsi que le manque de cohérence interne* »²²³.

La cour d'appel est certes moins prolixe à ce sujet, mais relève tout de même que « *la coopération nécessaire à la définition d'une gouvernance climatique efficace ne fonctionne pas correctement en Belgique* »²²⁴.

92. Les parallèles avec l'architecture institutionnelle du sans-abrisme semblent flagrants. L'on se souviendra en effet des constats similaires posés par la Cour des Comptes à l'occasion de la publication de son rapport sur la politique de lutte contre le sans-abrisme²²⁵, de même que les observations formulées *supra* (II. Section 1).

Comme le souligne Patricia POPELIER, l'action en responsabilité permettrait de dévoiler le fédéralisme coopératif. De la sorte, « *de overheden kunnen zich dus niet verschuilen achter hun exclusieve bevoegdheden om te ontkomen aan hun verplichtingen, ook als die impliceren dat gezamenlijk beleid wordt gevoerd* »²²⁶.

93. À notre sens, la fin du sans-abrisme doit être un horizon atteignable. Par conséquent, il y aurait lieu d'engager la responsabilité de l'ensemble des pouvoirs compétents et à demander la réparation du dommage.

La faute retenue pourrait consister en la violation du devoir général de prudence, façonné par plusieurs normes de droit national et international prônant un droit au logement : article 11.1 du Pacte international sur les droits économiques, sociaux et culturels²²⁷, l'article 31 de la

²²⁰ Civ. fr. Bruxelles (4^e ch.), 17 juin 2021 précité, pp. 74 à 76.

²²¹ *Ibid.*, p. 77.

²²² *Ibid.*

²²³ *Ibid.*

²²⁴ Bruxelles (2^e ch. fr.), 30 novembre 2023, R.G. 2021/AR/159, 2022/AR/737 et 2022/AR/91, p. 130, pt. 248.

²²⁵ Voy. *supra* II, section 1.

²²⁶ Trad. libre : « les autorités ne peuvent donc pas se retrancher derrière les compétences exclusives pour échapper à leurs obligations, même si celles-ci impliquent des politiques communes », P. POPELIER, « De aansprakelijkheid van onze overheden voor een falend samenwerkingsfederalisme », R.W., 2021-2022, n° 3, p. 111.

²²⁷ Lequel dispose que « les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. Les Etats parties prendront des mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce

Charte sociale européenne révisée²²⁸, les articles 2 et 8 de la Convention européenne des Droits de l'Homme²²⁹ ainsi que l'article 23 de la Constitution. Il s'agirait alors de démontrer, sur la base de ces articles, que des autorités publiques normalement prudentes et diligentes auraient déjà mis fin au sans-abrisme. La démonstration effective de la faute exige toutefois d'autres développements, trop étendus pour être traités dans le cadre de cette contribution.

La faute du législateur (spécial), du chef de la méconnaissance de l'obligation générale de prudence résultant des lacunes du fédéralisme belge, pourrait alors également être soutenue.

94. Ces fautes causeraient alors un dommage, qui est l'existence même du sans-abrisme, au préjudice de personnes concernées (qui agiraient en justice, soutenues le cas échéant par des associations ayant, conformément à l'article 17, alinéa 2 du Code judiciaire, pour objet social la défense des droits fondamentaux des personnes sans-abri²³⁰). Par conséquent, une injonction pourrait être formulée par le juge consistant à mettre en œuvre une coopération à même de rencontrer l'objectif de disparition du phénomène de sans-abrisme dans les rues de la capitale. Ainsi, un objectif coercitif serait assigné aux pouvoirs publics, à charge de ces derniers de déterminer la manière de l'atteindre.

95. En fin de compte, sans être la panacée, la condamnation des pouvoirs publics à œuvrer de manière cohérente et intégrée, le cas échéant sous peine d'astreinte, pour mettre fin au sans-abrisme pourrait injecter la dose de contrainte nécessaire, là où les mécanismes de concertation et de coopération souffrent de leur caractère volontariste.

IV - CONCLUSION

96. Au terme de cette démonstration en deux temps, nous avons pu établir que l'architecture institutionnelle belge en matière de sans-abrisme bruxellois était inadéquate pour espérer atteindre l'objectif d'éradication de celui-ci, tant dans la manière de répartir les compétences que dans la façon de permettre aux entités de coopérer.

En effet, nous avons identifié les trois aspects d'une politique cohérente visant à mettre fin au sans-abrisme (prévention, accueil d'urgence, réinsertion) (I. Section 1.) pour ensuite les confronter à l'éclatement des compétences entre sept entités, sans compter les pouvoirs locaux (I. Section 2.). De ce contraste, nous avons tiré notre première conclusion, servant par ailleurs de prémisse à la seconde partie de la démonstration : la répartition éclatée des compétences en la matière contraint les pouvoirs publics à une coopération accrue.

Par conséquent, nous avons analysé de manière critique le fédéralisme coopératif afin de vérifier si cet éclatement n'était pas compensé par un fédéralisme coopératif dynamique. Hélas,

droit et ils reconnaissent à cet effet l'importance essentielle d'une coopération internationale librement consentie », 3 janvier 1976, disponible sur <https://www.ohchr.org/>.

²²⁸ Lequel dispose qu'« En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées: 1 à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant; 2 à prévenir et à réduire l'état de sans-abri en vue de son élimination progressive; 3 à rendre le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes », Conseil de l'Europe, Charte sociale européenne, 3 mai 1996, disponible sur <https://rm.coe.int/168007cf94>.

²²⁹ Garantissant respectivement le droit à la vie et le droit au respect de la vie privée et familiale.

²³⁰ Voy. C. ROMAINVILLE et F. DE STEXHE, « L'action d'intérêt collectif », *J.T.*, n° 6807, pp. 189 à 201 ; N. BERNARD et V. VAN DER PLANCKE, « Injecter une dimension collective dans les recours judiciaires en matière de logement », *Jurim Pratique*, 2022/1, pp. 20 à 23.

les instruments sont multiples sans pour autant organiser de coopération entre toutes les entités compétentes (II. Section 1). L'absence de contrôle démocratique et judiciaire contribuant à l'opacité de ces mécanismes empêche de poser un diagnostic clair sur les responsabilités de la lutte contre le sans-abrisme.

C'est pourquoi, après avoir imaginé ce à quoi pourrait ressembler une instance de coopération revitalisée (II. Section 2), la simplification des institutions bruxelloises a été envisagée au prisme du sans-abrisme (III. Section 1). En résulterait une Région de Bruxelles-Capitale grandie, à même de mener des politiques intégrées en matière de logement, d'aide sociale et d'aide aux personnes. La matière de l'accueil aux personnes demandeuses d'asile demeure un défi de taille au vu des difficultés politiques qu'elle occasionne : le mécanisme de substitution s'emploierait à les contourner. Enfin, ce n'est que dans une perspective malheureuse mais probable que le recours aux tribunaux apparaîtra comme utile dans la lutte contre le sans-abrisme (III. Section 2).

De la sorte, nous avons tenté de renforcer les horizons politiques de lutte contre le sans-abrisme et, à défaut de réussite, de visibiliser cette cause. Cette contribution s'inscrit également dans ce sens, mais dans le monde académique.

97. L'analyse qui précède nous a permis de vérifier partiellement l'hypothèse de départ. Pour rappel, celle-ci reposait sur l'idée que la répartition des compétences et le fédéralisme coopératif avaient pour effet d'empêcher les pouvoirs publics d'agir dans leur lutte contre le sans-abrisme à Bruxelles. Les lignes qui précèdent nous ont permis de relever les actions de plusieurs entités. À bien des égards, des entités actionnent de nombreux leviers, mais l'architecture institutionnelle empêche l'approche holistique nécessaire à l'appréhension du sans-abrisme.

98. Le constat établi au terme de cette étude n'en demeure pas moins sombre et les solutions temporaires ne suffisent pas : à défaut de pouvoir coordonner les trois aspects nécessaires à une politique cohérente, les pouvoirs publics sont condamnés à agir dans l'urgence pour assurer un minimum de dignité aux personnes sans-abri, sans traiter le problème à sa racine.

99. Au-delà des considérations sur le sans-abrisme, nous avons croisé au long de cette contribution plusieurs anomalies juridiques inquiétantes relatives au droit constitutionnel belge. La méconnaissance des arrêts du Conseil d'État quant à l'accueil des hommes seuls demandeurs d'asile, les accords de coopération contournant la répartition des compétences, le respect de l'État de droit se retrouve de nombreuses fois menacé.

100. En tout état de cause, le fédéralisme belge doit être impérativement repensé, à la lueur des considérations exposées précédemment. Il en va du futur des relations coopératives entre partenaires fédéraux, du respect de l'état de droit et de la défense des droits des personnes les plus vulnérables.