

Injecter une dimension collective dans les recours judiciaires en matière de logement

Véronique van der PLANCKE

Avocate au Barreau de Bruxelles
Collaboratrice scientifique à l'UCL
Maître de conférence à l'ULB

Nicolas BERNARD

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Introduction

Le recours judiciaire connaît, en matière de logement notamment, une particularité pour le moins interpellante : il est largement délaissé par la partie faible au contrat. De fait, une étude montre que les locataires ne sont demandeurs, devant le juge de paix, que dans 7 % des cas — et, quand ils sont défendeurs, font défaut dans 50 % des affaires¹. En clair, les intéressés ne songent pas à s'adresser à un magistrat quand un différend se présente, ni même à se défendre lorsqu'ils sont attaqués. La situation est d'autant plus préoccupante que le levier de la justice a été conçu, précisément, pour permettre aux individus désavantagés par l'asymétrie des conditions socio-économiques en présence de faire valoir malgré tout leurs droits et, de la sorte, de s'extraire du rapport de force.

Les raisons de cette désaffection sont diverses (et connues) : coût de la procédure, aléa qui entoure celle-ci, crainte révérencielle qu'inspire Thémis, méconnaissance des arcanes procédurales (et de la langue judiciaire pour commencer), etc.². L'hypothèse que nous formulons ici les complète : c'est

¹ Voy. *Justice de paix: bailleurs welcome!* publiée en 2021 par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, à la base de tous les jugements relatifs au bail, rendus en 2015 par le juge de paix du Canton de Molenbeek et en 2018 par le juge de paix du Canton de Forest : http://rbdh-bbrow.be/wp-content/uploads/2021/01/rbdh_etude-justice_de_paixpaix_fr_2020.pdf, pp. 3, 8-9.

² V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD, *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement*, étude commanditée par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, Commission

aussi parce qu'il doit l'assumer *seul* que le ménage défavorisé se détourne si souvent de l'action en justice. De fait, celle-ci se décline dans notre droit sous le mode individuel essentiellement, alors même que l'histoire enseigne que les combats pour les droits sociaux n'ont généralement pu aboutir qu'en étant portés par la force d'un groupe, seul à même de contrebalancer l'inégalité de départ. À cette aune, il n'est pas interdit de penser que l'injection d'une dimension collective dans l'organisation du recours judiciaire en matière de logement est susceptible d'améliorer l'accès au prétoire pour les plus défavorisés. Telle est en tout cas la conviction qui anime ce texte.

Cette voie, les autorités (conscientes du problème) ont déjà commencé à l'emprunter, avec notamment l'instauration de l'action dite d'intérêt collectif. Porté par la loi du 21 décembre 2018³ et inséré par celle-ci au sein du Code judiciaire (à l'article 17, alinéa 2 nouveau), ce dispositif inédit alors chez nous consacre « l'action d'une personne morale, visant à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales » ; cette action, surtout, sera déclarée recevable lorsque « seul un intérêt collectif est poursuivi par la personne morale » à travers cette procédure, entre autres conditions.

Concrètement, des organisations de défense des locataires sont désormais habilitées à introduire des actions au nom d'un preneur. Par l'adoption de cette réforme, le législateur a élargi la capacité d'action de certains groupes marginalisés et la position stratégique des (candidats) locataires dans le contentieux, car on peut gager que tout renforcement du collectif autour de la personne ayant subi une violation consolidera la détermination de cette dernière à ester en justice, par le truchement d'une association ou à ses côtés. Il s'agit dès lors, pour ces associations, d'encourager les locataires qui se disent lésés à exploiter cette possibilité ; même en qualité de défendeur, il y a fréquemment des droits à opposer, via la demande reconventionnelle par exemple. Accessoirement, une participation plus active des locataires à l'administration de la justice contribuerait à démocratiser le marché du logement en quelque sorte.

Loin d'être purement ornementale, cette disposition a déjà fait l'objet d'une utilisation en justice. Plusieurs décisions ont ainsi été rendues sur cette base, dans le domaine notamment de l'hébergement des migrants (avec condamnation au passage de l'agence Fedasil) ; la revue *Jurimpratique* a le plaisir à cet égard de vous en proposer une dans ce numéro, la toute première chronologiquement. Il n'empêche, dans la matière du logement spécifiquement, la mobilisation reste trop rare à notre estime, en regard à tout le moins du potentiel qui s'attache à cette faculté nouvelle. Aussi, l'objectif premier de

communautaire commune, 2019, et plus spécifiquement les pages 6-19, https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphiques/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf.

³ Art. 137 de la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice, *M.B.*, 31 décembre 2018.

cette contribution consiste à mieux la faire connaître auprès des associations invitées à s'en saisir.

L'autorité fédérale n'est cependant pas seule à s'être emparée de la question. Compétentes pour la thématique du logement, les Régions ont elles aussi veillé à mutualiser la procédure judiciaire pour ainsi dire, développant des mécanismes proches de l'action d'intérêt collectif *sensu stricto* (et dès avant l'apparition de celle-ci d'ailleurs). La Région de Bruxelles-Capitale s'avérant être la plus touchée par la crise du logement (en raison notamment d'une plus grande concentration de la pauvreté), c'est sur elle qu'on a décidé de placer la focale, en toute logique⁴. Le choix s'est révélé judicieux, puisque des actions de type collectif existent depuis des années dans les textes bruxellois (en matière de discrimination ou de lutte contre les habitations inoccupées par exemple), sans toutefois connaître un franc succès. Raison pour laquelle on s'emploiera également à les mettre en valeur, non sans formuler l'une ou l'autre suggestion d'amélioration au législateur ordonnancier.

Une précision, cardinale, doit être faite à ce stade. L'«intérêt collectif» n'est *pas* la somme des intérêts individuels, qu'il dépasse d'ailleurs; à preuve ou à témoin, l'association agissante ne pourra obtenir du juge des réparations individualisées pour des locataires non présents à la cause. Il y a lieu dès lors de distinguer cette procédure de l'action des groupements «en défense des intérêts individuels d'autrui» et, à la fois, de l'«action en réparation collective» (ou *class action*). La première, bien connue des syndicats par exemple, est «celle par laquelle le groupement agit en justice pour défendre les intérêts individuels de tout ou partie de ses membres»⁵; la seconde, pour sa part, évoque l'action judiciaire menée par *un ou plusieurs individus* qui produit des effets sur la situation juridique de ceux qui sont dans la même situation que ce(s) dernier(s) sans avoir eux-mêmes agi devant les juridictions. Riches de promesses elles aussi, ces deux pistes requièrent d'être instruites à leur tour.

Concrètement, la présente contribution s'ouvrira sur un chapitre 1 dédié à l'action d'intérêt collectif proprement dite, à qui elle réserve les plus substantiels développements. Notre étude, toutefois, resterait incomplète si elle n'explorait pas en parallèle (fût-ce plus succinctement) les potentialités qu'offrent l'action en défense des intérêts individuels d'autrui ainsi que l'action en réparation collective; tel sera l'objet du chapitre 2, qui se refermera sur le rôle de soutien direct au locataire justiciable susceptible d'être rempli par les associations.

⁴ Du reste, ce texte constitue l'adaptation libre et actualisée d'une partie de la recherche *Évaluation de la législation bruxelloise du logement en vue de la concrétisation du droit au logement* réalisée en juin 2021 par N. BERNARD, V. VAN DER PLANCKE, V. LETELLIER et V. ALONSO pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale (cahier des charges n° DAC-MG 092020). Une série d'acteurs ont été consultés à cette occasion, dont on trouvera la liste exhaustive en annexe de cette recherche; qu'ils soient à nouveau remerciés.

⁵ J. DABIN, «La recevabilité des actions en réparation intentées par les groupements privés autres que les sociétés, en raison du dommage causé soit à la généralité de leurs membres, soit aux fins qu'ils poursuivent», note sous Cass. (2^e ch.), 9 décembre 1957, *R.C.J.B.*, 1958, p. 247.

Chapitre 1. L'action d'intérêt collectif

L'action d'intérêt collectif est définie par la doctrine comme «l'action en justice introduite par un groupement, afin de protéger la finalité en vue de la défense de laquelle il s'est constitué»⁶. Cette action se distingue donc de celle qui est intentée par un groupement en défense d'un *intérêt propre*, patrimonial ou extrapatrimonial, à savoir ses droits moraux, spécialement son honneur et sa réputation⁷.

Par l'adoption de la loi du 21 décembre 2018, entrée en vigueur le 10 janvier 2019, le législateur fédéral a modifié les conditions de recevabilité inscrites à l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire, dans l'objectif de «créer un *régime de droit commun* d'action d'intérêt collectif»⁸ et ce, dans le *contentieux subjectif*⁹. Jusque-là, pareille procédure n'était prévue que dans des hypothèses spécifiques, parmi lesquelles la lutte contre la discrimination dans le logement (*cf. infra*) ou encore le recouvrement amiable des dettes de l'usager/consommateur¹⁰. On doit cependant à la vérité de dire que la Cour constitutionnelle a rendu en 2013 un arrêt qui devait bien déboucher un jour sur la reconnaissance généralisée, par le législateur, du droit des associations à agir en justice pour défendre les droits fondamentaux des individus¹¹.

⁶ O. DE SCHUTTER, «Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative», note sous Cass., 19 septembre 1996, *R.C.B.J.*, 1997, p. 113.

⁷ C'est ainsi que se comprend l'intérêt propre d'une personne morale, suivant la jurisprudence de la Cour de cassation. Voy. Cass., 19 novembre 1982, *Pas.*, 1983, I, p. 338; Cass., 25 octobre 1985, *Pas.*, 1986, I, p. 219; Cass., 19 septembre 1996, *Pas.*, I, p. 830.

⁸ Projet de loi portant dispositions diverses en matière de droit civil et portant simplification des dispositions du Code civil et du Code judiciaire en matière d'incapacité, et de la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine, *Doc. parl.*, Ch., Exposé des motifs, 2017-2018, n° 54-3303/001, p. 20, souligné par nous.

⁹ Le contentieux subjectif est celui dans lequel un demandeur ou une demanderesse fait valoir ses droits subjectifs, à savoir des droits dont se prévaut un sujet de droit contre un autre sujet de droit, un particulier ou la puissance publique. Ce contentieux est tranché en principe par les juridictions de l'ordre judiciaire. Le contentieux objectif s'en prend à la norme elle-même, aux lois, aux décrets ou aux ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale devant la Cour constitutionnelle, ou aux règlements de toutes sortes (arrêtés royaux, arrêtés ministériels, arrêtés communaux, etc.) devant le Conseil d'État. Le droit des associations à agir dans le contentieux objectif est acquis depuis longtemps, tant devant la Cour constitutionnelle (jurisprudence constante depuis l'arrêt *C.A.*, n° 55/96, 15 octobre 1996 dans lequel la Cour mentionne les quatre conditions nécessaires à la recevabilité d'une action par une association) que devant le Conseil d'État, *cf. infra*.

¹⁰ Voy. art. 10 de la loi du 20 décembre 2002 relative au recouvrement amiable des dettes du consommateur, qui autorise certaines associations à introduire une action en cessation.

¹¹ Dans les années 2010, plusieurs associations lancent une offensive devant les tribunaux pour provoquer un élargissement du droit d'action d'intérêt collectif au bénéfice des associations. En 2013, à la suite d'une question préjudicielle posée par le tribunal du travail de Bruxelles à l'occasion d'une affaire relative aux droits des mineurs étrangers non accompagnés, la Cour constitutionnelle déclare que les disparités générées par l'existence de lois spécifiques accordant, dans des domaines spécifiques et à certaines associations seulement, un droit d'action en justice basé sur leur objet social, entraînaient une discrimination. Voy. *C.C.*, 10 octobre 2013, n° 133/2013. Les associations requérantes avaient mis en lumière que le principe de l'individualisme de l'action en justice avait au total pour conséquence

Il y a ici, quoi qu'il en soit, une consécration inédite du rôle sociétal déterminant que les associations jouent, dès lors qu'elles peuvent défendre un intérêt partagé par de nombreuses personnes. L'idée défendue est que la démocratie tire bénéfice de ce que les citoyens puissent assumer des responsabilités par le biais d'associations, en permettant à celles-ci d'ester en justice pour défendre des intérêts qui dépassent l'intérêt individuel.

La formulation du «nouvel» article 17 du Code judiciaire soulève toutefois quelques questions sur les conditions dans lesquelles l'intérêt collectif à agir peut être retenu¹². Il nous appartiendra de les identifier et de les clarifier (section 1), pour épingle ensuite ce que le législateur bruxellois pourrait le cas échéant préciser par ordonnance pour l'introduction de pareille action en vue de protéger le droit fondamental au logement (section 2).

Section 1. Régime fédéral de l'action d'intérêt collectif

Sous-section 1. Conditions à respecter par les associations pour recourir à l'action d'intérêt collectif

L'article 17, alinéa 2, nouvelle mouture, du Code judiciaire admet désormais la recevabilité d'une «action d'une personne morale, visant à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique», aux conditions suivantes :

«1° l'objet social de la personne morale est d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général ;

2° la personne morale poursuit cet objet social de manière durable et effective ;

3° la personne morale agit en justice dans le cadre de cet objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt en rapport avec cet objet ;

qu'environ 1.600 procédures individuelles auraient dû être introduites devant les tribunaux chaque année, soit autant que d'arrivées en Belgique de nouveaux enfants étrangers non accompagnés, alors qu'une seule action d'intérêt collectif permettait de résoudre collectivement la question. L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 10 octobre 2013 a ouvert des perspectives intéressantes, en particulier pour les personnes les plus vulnérables qui ont difficilement accès à la justice, puisqu'il indique que le législateur devra prendre l'initiative de créer un droit d'action pour ces associations et d'en fixer les modalités. La Cour ne fixait cependant aucun délai pour adopter une législation à ce sujet.

¹² Pour un relevé de doctrine utile au sujet du nouvel article 17, al. 2, du Code jud., voy. P. LEFRANC, «Artikel 17, tweede lid Ger.W.: Hooglied van het algemeen collectiefvorderingsrecht voor de hoven en rechtbanken of de zwanenzang van de Eikendael-doctrine», *Tijdschrift voor Milieurecht*, 2019/3, pp. 239-261 ; P. LEFRANC, «Loflied van het algemeen collectieve-vorderingsrecht», in F. DAOUT et M.-F. RIGAUX (dir.), *Le droit face aux pauvres – Recht tegenover armen*, Bruges/Limal, die Keure/Anthemis, 2020, pp. 47-69 ; C. ROMAINVILLE et F. DE STEXHE, «L'action d'intérêt collectif», *J.T.*, 2020/11, pp. 189-201 ; C. ROMAINVILLE, «Le droit commun de l'action d'intérêt collectif : l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire», in *Le droit judiciaire et les pots-pourris*, Limal, Anthemis, 2020, pp. 49-78.

4° seul un intérêt collectif est poursuivi par la personne morale à travers son action».

L'article 17 du Code judiciaire limite ainsi d'emblée le droit d'agir dans un intérêt collectif aux seules personnes morales, *excluant a priori les associations de fait de son champ d'application*. Autrement dit, les associations qui souhaitent introduire une action d'intérêt collectif doivent disposer de la personnalité juridique, cette dernière demeurant, en effet, le gage d'un certain degré d'organisation et de stabilité. En conséquence, si une association de fait désire ester en justice, chaque membre devrait agir séparément et justifier de son intérêt (l'association de fait n'étant pas considérée comme partie à la cause). Il n'est toutefois pas exclu que des tempéraments, issus de la pratique prétorienne, soient apportés à ce principe¹³.

Quant aux droits protégés, le législateur écarte tout doute¹⁴ : l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire couvre aussi bien les droits civils et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels que les droits collectifs. *La protection du droit fondamental au logement peut donc, sans conteste, faire l'objet d'une telle action d'intérêt collectif*.

Quant aux quatre conditions de recevabilité développées dans le nouvel alinéa 2, elles sont calquées sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui, depuis longtemps, a admis le droit des associations à agir dans le contentieux objectif¹⁵.

¹³ Ainsi, il n'est pas impossible que les juridictions de l'ordre judiciaire soient à l'avenir tentées d'assimiler les associations de fait à des personnes morales, suivant en cela l'exemple de la Cour constitutionnelle concernant en particulier les organisations syndicales. La Cour constitutionnelle juge que «les organisations syndicales, qui sont des associations de fait, n'ont, en principe, pas la capacité requise pour introduire un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle. Il en va toutefois autrement lorsqu'elles agissent dans des matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités distinctes et que, alors qu'elles sont légalement associées en tant que telles au fonctionnement des services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause. Dans la mesure où elles agissent en annulation de dispositions qui ont pour objet d'affecter leurs prérogatives, de telles organisations doivent être assimilées à une personne physique ou morale justifiant de l'intérêt requis pour agir à ce titre» (C.C., 17 septembre 2014, *J.L.M.B.*, 2014, p. 1508). Voy. également, dans le même sens, C.C., 28 avril 2016, arrêt n° 62/2016, B.4.3.

¹⁴ Des craintes ont été exprimées lors des débats parlementaires sur le fait que le projet de loi ne contenait que les termes «des libertés fondamentales». (Projet de loi portant dispositions diverses en matière civile et portant simplification des dispositions du Code civil et du Code judiciaire en matière d'incapacité, et de la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut conforme à la dignité humaine, proposition de loi modifiant le Code judiciaire en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif, proposition de loi modifiant le Code civil en ce qui concerne la désignation d'un tuteur, proposition de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne les contributions alimentaires, proposition de loi modifiant le Code civil en ce qui concerne les frais d'entretiens des enfants, Rapport de la première lecture fait au nom de la Commission de la justice par S. BECQ et G. UYTTERSROT, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n° 54 3303/008).

¹⁵ Dès l'arrêt 110/99 du 9 décembre 1999, interprétant l'article 2, 2°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 qui porte que toute personne morale justifiant d'un intérêt peut introduire un recours en annulation, la Cour d'arbitrage a affirmé que «lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct

La *première condition* distingue l'action en défense d'intérêt collectif de l'action populaire, à savoir une action qui permet au demandeur d'agir au nom de l'intérêt général, sans être personnellement concerné. Concrètement, l'action d'une asbl quelconque qui s'adresse au juge en défense de l'intérêt général uniquement ne sera pas admise¹⁶. Il est en revanche évident que l'intérêt collectif est une parcelle de l'intérêt général défendu par l'action d'une personne morale.

La *deuxième condition*, au sujet de la durabilité (sans préciser de durée d'existence particulière requise), implique de vérifier que l'objet social soit toujours «réellement poursuivi par le demandeur»¹⁷. Il s'agit donc de n'admettre l'intérêt à agir que pour des associations qui sont encore actives et poursuivent effectivement la réalisation de leur objet social. Cette condition aurait également pour objectif d'éviter qu'une personne morale puisse être créée dans l'unique but d'intenter une procédure sans qu'elle n'entreprenne quoi que ce soit d'autre dans le cadre de son objet social.

La *troisième condition* exige logiquement que l'action judiciaire enclenchée soit en relation avec l'objet social de la personne morale qui l'introduit. Autrement dit, une association dont la raison d'être est de lutter contre la maltraitance animale ne peut introduire une action judiciaire pour défendre le droit au logement. Lorsque la défense du droit au logement ne figure pas explicitement dans l'objet social tel que défini dans les statuts de la personne morale, il faudrait à tout le moins que les activités quotidiennes de cette dernière démontrent que le droit au logement fait, sans conteste, partie intégrante de leur champ d'action¹⁸. À cet égard, l'on soulignera que le Code des sociétés et des associations impose dorénavant aux associations d'indiquer, dans leurs statuts, non seulement la description précise du but désintéressé

de l'intérêt général; que cet intérêt ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter l'objet social; que celui-ci soit réellement poursuivi, ce qui doit ressortir d'activités concrètes et durables de l'association, aussi bien dans le passé que dans le présent» (B.4.3.2). Cette jurisprudence a été confirmée à maintes reprises par la Cour constitutionnelle. On voit déjà se dessiner ici les conditions qui seront celles de l'alinéa 2, nouveau, de l'article 17 du Code judiciaire.

¹⁶ J. Fierens précise utilement ce qui différencie l'intérêt individuel, de l'intérêt collectif ainsi que de l'intérêt général: «On distingue classiquement l'intérêt individuel, l'intérêt collectif et l'intérêt général. L'intérêt individuel est celui du demandeur ou de la demanderesse, exclusif de celui d'une autre personne [...]. L'intérêt collectif est celui qui sous-tend une action destinée à faire valoir les droits d'un ensemble de personnes, une "collectivité", même si les droits de celui ou celle qui agit devant la juridiction, le demandeur, la demanderesse ou la partie requérante, ne sont pas directement atteints. L'intérêt général et celui qui concerne l'ensemble de la collectivité politique, l'État. Il est confié au ministère public, au "procureur", c'est-à-dire au représentant de l'État». Voy. J. FIERENS, «L'action d'intérêt collectif: prothèse juridique ou libération de l'individualisme procédural?», *Livre thématique Justice & Pauvreté*, par le SPP Intégration sociale et le SPF Justice (coord. scientifique Prof. St. GIBENS), chap. 7, 2021, p. 228.

¹⁷ C.C., 10 octobre 2013, préc., B.3.3.

¹⁸ L'activité peut ressortir de rapports d'activités, de procès-verbaux de réunions, de courriers adressés aux membres, de publications, de bulletins d'information et de contact, de coupures de presse...

qu'elles poursuivent, mais également celle des activités qui constituent leur objet¹⁹. Les associations devront donc idéalement veiller à préciser, dans leur statut, qu'elles entendent mener des actions judiciaires qui leur sont/seront ouvertes par l'article 17 du Code judiciaire ou par le Code du logement. L'on soulignera cependant qu'à la faveur de l'abrogation de l'article III.26, § 2, du Code de droit économique par l'article 2 de la loi du 2 mai 2019, la sanction d'irrecevabilité de l'action qui s'attachait à la méconnaissance du principe de spécialité des personnes morales a été supprimée²⁰.

La *quatrième et dernière condition* est celle qui soulève le plus de difficultés au regard de sa formulation ambiguë: «*seul un intérêt collectif* est poursuivi par la personne morale à travers son action». Au-delà du démarquage clair avec l'action en réparation collective²¹, cette formulation pourrait laisser entendre que le législateur fédéral défend une conception exclusive de l'intérêt collectif, à savoir une conception selon laquelle la présence d'un intérêt à agir d'une personne physique exclut celle de l'association. Au contraire, une conception inclusive de l'intérêt collectif reconnaît l'intérêt à agir d'une association en relais de droits de personnes vulnérables, même si ces dernières ont ou auraient intérêt direct à agir²².

Clarifier cette question est fondamental si l'on investit l'action d'intérêt collectif d'une association de la fonction de protection des droits et libertés, dont le droit au logement, des personnes vulnérables, ou placées dans des conditions qui rendent impossible la revendication en justice du respect de leurs droits. D'ailleurs, force est de constater, avec C. Romainville, «que l'action d'intérêt collectif se distingue dans certains cas difficilement de l'action introduite pour protéger des droits et libertés individuels. D'abord, la protection de l'objet social d'un groupement et celle des intérêts des membres de ce groupe peuvent se recouper, particulièrement dans le cas d'associations de défense des droits et libertés. Ensuite, la protection de l'objet social peut se confondre avec la protection des droits et libertés d'autrui. Il en est particulièrement ainsi lorsque des associations prennent le relais d'individus placés dans des situations de vulnérabilité telles qu'elles rendent très théoriques et illusoires les recours en justice»²³.

¹⁹ Art. 2:9, § 2, 4°, C.S.A.

²⁰ S. MENÉTREY, «Les sanctions procédurales liées à l'action en justice des personnes morales de droit privé», in D. MOUGENOT *et al.* (dir.), *Questions choisies en droit judiciaire*, 1^{re} éd., Bruxelles, Larcier, 2020, p. 90.

²¹ Pour cette dernière, non visée par l'article 17 du Code judiciaire, il s'agit en effet d'une compilation de demandes individuelles: un nombre important de personnes ont subi un dommage individuel, mais se font représenter en groupe devant le juge. Voy. *infra*.

²² Dans les travaux préparatoires de la loi ayant modifié l'article 17 du Code judiciaire, est bien évoquée la nécessité d'un intérêt collectif, c'est-à-dire d'«un intérêt spécifique qu'un certain groupe de personnes ont en commun ou qu'elles défendent ensemble, et qui va au-delà du simple regroupement d'intérêts individuels». Voy. Projet de loi portant des dispositions en matière de justice, Auditions, Doc. Ch. 2018-2019, n° 54, n° 3303/008, p. 107.

²³ C. ROMAINVILLE et F. DE STEXHE, «L'action d'intérêt collectif», *op. cit.*

Autrement dit, à travers une action qualifiée à première vue d'intérêt collectif, la protection d'intérêts privés peut par la même occasion être poursuivie. Imaginons par exemple la situation d'une association qui, invoquant le préjudice porté à son but statutaire portant sur la promotion du droit au logement, introduit une action en cessation d'un acte jugé illicite consistant en l'application, par un multipropriétaire, de loyers systématiquement déraisonnables. À cette occasion, une ou plusieurs victimes pourraient être identifiées, et l'action d'intérêt collectif poursuivra alors aussi la protection de leur(s) intérêt(s) individuel(s) puisqu'elle leur bénéficiera directement²⁴.

Si la conception exclusive devait s'imposer, et conduire, dans l'hypothèse pré-décrite, à l'irrecevabilité de l'action de l'association, cela réduirait considérablement l'intérêt de l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire. C'est pourquoi, une certaine doctrine plaide pour une interprétation de cet article en faveur de la « conception inclusive » : « la formulation de l'action d'intérêt collectif en référence avec la protection des droits et libertés inclut la reconnaissance de ce qu'un intérêt collectif puisse exister dans des litiges dans lesquels des droits et libertés individuels sont menacés. On priverait l'article 17 de (presque) tout effet utile si une conception exclusive de l'intérêt collectif devait être privilégiée »²⁵.

La jurisprudence faisant application de ce « nouvel » article 17, alinéa 2, du Code judiciaire abonde dans le même sens d'une interprétation inclusive²⁶, malgré les velléités répétées de l'État belge de faire prévaloir, dans le cadre de ces contentieux, une interprétation exclusive.

En conclusion, et malgré une doctrine et une jurisprudence qui se veulent rassurantes, le flou régnant autour de la portée à conférer à l'article 17, alinéa 2, 4°, du Code judiciaire justifierait en soi une adaptation régionale pour

²⁴ E. DERMINE et S. REMOUCHAMPS, « L'action en justice des organisations représentatives dans le cadre de la loi du 5 décembre 1968 (art. 4) : quand le droit social anticipe les évolutions du droit judiciaire », in E. DERMINE et V. VANNES (coord.), *La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 156.

²⁵ C. ROMAINVILLE et F. DE STEXHE, « L'action d'intérêt collectif », *op. cit.*, p. 199. Dans le même sens, voy. notamment P. LEFRANC, « Artikel 17, tweede lid Ger.W. : Hooglied van het algemeen collectiefvorderingsrecht voor de hoven en rechtbanken of de zwanenzang van de Eikendael-doctrine », *op. cit.*

²⁶ Civ. Bruxelles (réf.), 5 octobre 2020, R.G. n° 2020/105/C, pp. 5 et 6 (affaire opposant 9 associations à l'État belge et à Fedasil, en vue de faire condamner ces derniers à prendre toutes les mesures appropriées pour mettre un terme à l'impossibilité pour les demandeurs de protection internationale de solliciter une aide matérielle auprès de Fedasil, comprenant le droit à l'hébergement); Civ. Bruxelles (réf.), 30 octobre 2020, R.G. n° 2020/95/C, pp. 16 et 17 (affaire opposant l'ASBL Ligue des droits humains, la VZW Liga voor Mensenrechten et DEI-Belgique à l'État belge, tendant à faire ordonner à ce dernier de fournir une protection et garantir un rapatriement aux mamans belges et leurs enfants actuellement détenus dans les camps de rétention d'Al Hol et Al-Roj situés au Nord-Est de la Syrie); Civ. Bruxelles (réf.), 31 mars 2021, R.G. n° 2021/14/C, p. 15 (affaire opposant notamment la Ligue des droits humains à l'État belge tendant à faire ordonner à ce dernier de retirer les arrêtés ministériels Covid-19, non légalement adoptés). Cette dernière ordonnance a été réformée par un arrêt du 7 juin 2021, la Cour confirmant néanmoins l'intérêt à agir des associations et la recevabilité de leurs demandes. Voy. Bruxelles (18^e ch. civ. fr.), arrêt du 7 juin 2021, R.G. n° 2021/KR/17.

en promouvoir, formellement et explicitement, une conception inclusive, en supprimant soit le mot « seul » de l'article 17, alinéa 2, 4°, du Code judiciaire, soit carrément le 4° de ce même article.

Sous-section 2. Différentes hypothèses attestant de l'utilité incontestable de l'action d'intérêt collectif

Il convient, en avant-propos, de relever la large méconnaissance de ce dispositif d'« action d'intérêt collectif » parmi les acteurs associatifs sondés dans le cadre de la présente évaluation qui, pour le plupart, ignorent aussi bien la nouvelle opportunité juridique qui leur est ouverte, que les usages qu'ils pourraient en faire dans le cadre de la protection et la promotion du droit au logement. Ceci est un vrai point d'attention tant le potentiel de ce nouveau mécanisme mérite d'être exploité.

Premièrement, l'action d'intérêt collectif permet la responsabilisation des pouvoirs publics, dans les cas de violations des droits d'individus qui comportent un caractère général, systématique, structurel et qui sont mises en lumière par l'action d'une association en soutien d'actions individuelles emblématiques. Le même raisonnement peut être transposé à un acteur privé, tel un multipropriétaire qui violerait systématiquement la législation dans ses relations locatives.

Dans ce cas, peuvent se combiner l'action d'un individu défendant ses droits subjectifs et celle d'une association cherchant légitimement à mettre en lumière des pratiques répétées (parfois presque structurelles), à les dénoncer et à mettre en garde sur la violation des droits d'autres individus. Ainsi, parfois, seule une action d'intérêt collectif permet le respect des droits fondamentaux de tous, là où des actions individuelles successives donneraient priorité à ceux qui les ont enclenchées, au détriment des autres²⁷. L'action d'intérêt collectif permet d'espérer une solution générale à une violation de droits fondamentaux, au bénéfice de tous ceux qui subissaient une violation de leurs droits, y compris pour ceux qui n'en avait pas conscience.

Ainsi en allait-il de l'affaire contre l'État belge et Fedasil, ayant donné lieu à la première décision faisant usage du nouvel article 17, alinéa 2, du Code judiciaire (reproduite dans ce numéro de *Jurimpratique*), à la suite du dépôt, par 9 associations, d'une citation en référé dénonçant la mise à la rue forcée des demandeurs de protection internationale, en conséquence de la nouvelle politique de pré-enregistrement d'une demande d'asile pendant la période Covid-19²⁸.

²⁷ L'exemple typique étant celui de la surpopulation carcérale. Si un détenu agit en justice seul, il obtiendra probablement une cellule adaptée en solo, mais cela aggraverait la surpopulation vécue par les autres détenus qui seront concentrés dans les cellules restantes.

²⁸ Voy. également les deux ordonnances rendues récemment par le tribunal de première instance de Bruxelles, siégeant en référé, saisies par dix associations, en vue d'obtenir la condamnation de FEDASIL à octroyer le bénéfice de l'aide matérielle à tout demandeur de protection internationale dès la présentation de sa demande: Civ. Bruxelles (réf.), 19 janvier 2022, R.G. n° 21/164/C et Civ. Bruxelles (réf.),

CITATION EN REFERE

L'an deux mil vingt, le dix août

A LA REQUETE DE :

1/ L'ORDRE DES BARREAUX FRANCOPHONES ET GERMANOPHONE DE BELGIQUE, inscrit(e) au registre de la T.V.A. sous le n°BE-0850.260.032, BCE n°0850.260.032, dont le siège est établi à 1060 SAINT-GILLES, Avenue de la Toison d'Or, 65,

2/ L'association sans but lucratif **NANSEN**, inscrite au registre de la T.V.A. sous le n°BE-0671.479.233, BCE n°0671.479.233, dont le siège est établi à 2060 ANTWERPEN, Hollandstraat, 44,

3/ L'association sans but lucratif **L'ASSOCIATION POUR LE DROIT DES ETRANGERS (A.D.D.E.)**, inscrite au registre de la T.V.A. sous le n°BE-0416.932.823, BCE n°0416.932.823, dont le siège est établi à 1000 BRUXELLES, Rue du Boulet, 22,

4/ L'association sans but lucratif **COORDINATION ET INITIATIVES POUR ET AVEC LES REFUGIEES ET LES ETRANGERS (C.I.R.E)**, inscrite au registre de la T.V.A. sous le n°BE-0409.131.251, BCE n°0409.131.251, dont le siège est établi à 1050 IXELLES, Rue du Vivier, 80 / 82,

5/ L'association sans but lucratif **VLUCHTELINGENWERK VLAANDEREN**, inscrite au registre de la T.V.A. sous le n°BE-0434.380.549, BCE n°0434.380.549, dont le siège est établi à 1210 SAINT-JOSSE-TEN-NOODE, Rue Botanique, 75,

6/ L'association sans but lucratif **ORBIT**, inscrite au registre de la T.V.A. sous le n°BE-0458.462.976, BCE n°0458.462.976, dont le siège est établi à 1000 BRUXELLES, Rue des Tanneurs, 165,



I. OBJET

1. Le droit à une vie digne est garanti par l'article 1^{er} de la Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après la Charte) et l'article 23 de la Constitution. Le droit à l'asile est garanti par l'article 18 de la Charte.

Afin de garantir ces droits fondamentaux, il doit être ordonné aux parties citées, en application de l'article 6, de la Loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers, d'octroyer le bénéfice de l'aide matérielle à tout demandeur de protection internationale dès la présentation de sa demande, sans que l'accès à cette aide soit conditionné à l'enregistrement préalable de cette demande.

[...]

Le dispositif actuellement appliqué par l'Office des Etrangers a donc transformé le délai entre la présentation et l'enregistrement des demandes de protection internationales en une zone grise où les personnes concernées sont maintenues sans droits et sans statut. Des cas ont été constatés de personnes ayant rempli le formulaire de présentation en ligne qui, faute d'accueil sont contraintes de dormir dans les espaces publics, sont arrêtées par les services de police et se voient notifier un ordre de quitter le territoire, en violation du principe de non-refoulement.

[...]

25 mars 2022, R.G. n° 2022/13/C. À deux reprises, les associations ont obtenu gain de cause, astreintes à l'appui.

8. Constatant que cette situation perdure, sans que les administrations concernées n'engagent de révision du dispositif, les associations requérantes ont, le 16.7.2020, mis en demeure l'Etat belge et Fedasil d'adapter – dans les 10 jours de la réception de la demande – la procédure de présentation et d'enregistrement des demandes de protection internationale de manière telle que, dès le jour d'envoi du formulaire, les demandeurs de protection internationale aient un droit à l'aide matérielle conformément à l'article 2.6° de la loi du 12 janvier 2007 sur l'accueil des demandeurs d'asile et de certaines autres catégories d'étrangers.

IV. INTERET A AGIR

11. Les parties requérantes entendent mener cette action au nom d'un intérêt collectif, conformément à l'article 17 alinéa 2 du Code Judiciaire. Selon cette disposition :

[...]

13. Depuis plusieurs semaines, de nombreux demandeurs de protection internationale obtiennent par voie de requête unilatérale auprès des Tribunaux du Travail des ordonnances enjoignant à l'agence Fedasil de leur octroyer un hébergement au titre de l'aide matérielle. Ces actions individuelles restent minoritaires par rapport à la masse des personnes potentiellement concernées. Elles ont en outre l'effet pervers que ces personnes voient leur enregistrement traité en priorité, au détriment des personnes qui n'ont pas l'opportunité de saisir le juge et voient alors leur convocation d'autant plus retardée, sans modification structurelle du dispositif actuel défailant. C'est en ce sens que seule une action collective est de nature à véritablement garantir l'accès effectif à l'asile et à un hébergement pour l'ensemble du groupe de personnes concernées.

Dans cette affaire, le tribunal de première instance francophone, siégeant en référé, a condamné, le 5 octobre 2020, l'État belge à mettre un terme à cette situation de « sans-abrisme », moyennant des astreintes par jour de retard :

Condamnons l'ETAT BELGE, représenté par le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et de l'Asile et de la Migration à prendre toutes les mesures qu'il estimera appropriées pour mettre un terme à l'impossibilité pour les demandeurs de protection internationale de solliciter une aide matérielle prévue à l'article 2, 6° de la loi accueil au stade de la présentation de leur demande en ligne et d'obtenir une décision sur l'obtention de celle-ci et ce, dans un délai maximal de trente jours à dater de la signification de la présente ordonnance, ceci sous peine d'une astreinte de 2.500 € par jour de retard, avec un maximum de 100.000,00 €, les astreintes commençant à courir dès l'expiration du délai précité;

Condamnons l'ETAT BELGE, représenté par le ministre des Affaires sociales et de la Santé publique et de l'Asile et de la Migration aux dépens des demandeurs, liquidés à ce stade dans le chef de ces derniers à 1.629,30 € ;

Condamnons les demandeurs aux dépens de l'Agence Fédérale d'Accueil des demandeurs d'asile, liquidés à ce stade dans le chef de cette dernière à 1.440 € ;

Déboutons les demandeurs de leur demande pour le surplus ;

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique de la chambre des référés du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles le 5 octobre 2020,

Deuxièmement, dans les affaires ciblant l'inaction des pouvoirs exécutif et législatif impliquant une *violation de lois nationales, de la Constitution ou de normes de droit international précises*, le juge peut légitimement imposer aux pouvoirs exécutif et législatif le respect de la loi et des normes supérieures; c'est là sa mission dans un État de droit. Ces actions peuvent prendre la forme de mise en cause de la responsabilité des pouvoirs publics²⁹. Ainsi, des associations défendant le droit au logement pourraient mettre en cause la responsabilité des pouvoirs publics ne procédant pas à la rénovation énergétique d'un parc de logements sociaux, ni au recensement des immeubles vides nécessaire à l'application de la loi sur la réquisition de ces derniers³⁰, ou ne faisant pas usage de leur droit de gestion publique³¹, hypothéquant de ce fait l'accès pour toute personne à un logement décent.

Bien que son ordonnance fût réformée en appel, il est intéressant de mentionner ici, à titre exemplatif, que le tribunal de première instance francophone, saisi par des associations sur la base de l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire et siégeant en référé, avait condamné, le 31 mars 2021, dans l'affaire Covid-19, l'État belge à mettre un terme à l'illégalité commise en recourant systématiquement à des arrêtés ministériels, plutôt qu'à une loi, pour organiser notamment les modalités du confinement. La condamnation était à nouveau assortie d'astreintes par jour de retard:

Ecarterons l'application de l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 ainsi que celle de ses arrêtés subséquents adoptés par la ministre de l'Intérieur, repris dans les motifs qui précèdent, concernant les mesures qu'ils édictent;

Condamnons l'Etat belge, représenté par la ministre de l'Intérieur, à prendre toutes les mesures qu'elle estimera appropriées pour mettre un terme à la situation d'illégalité apparente découlant des mesures restrictives des libertés et droits fondamentaux reconnus par la Constitution et les instruments internationaux qui lient la Belgique contenues dans l'arrêté ministériel du 28 octobre 2020 et ses arrêtés subséquents et ce, dans un délai maximal de 30 jours calendrier à dater de la signification de la présente ordonnance, ceci sous peine d'une astreinte de 5.000,00 € par jour de retard, avec un montant maximum de 200.000,00 €, les astreintes commençant à courir dès l'expiration du délai précité;

Condamnons le premier défendeur à payer aux parties demanderesses la somme de 1.615,70 € (175,70 € TVAC de frais de citation comprenant les 20 € de contribution au fonds d'aide juridique + 1.440,00 € d'indemnité de procédure de base pour les affaires non évaluables en argent) et à la partie intervenante volontaire une indemnité de procédure de base pour les affaires non évaluables en argent de 1.440,00 € ;

²⁹ Voy. pour un exemple récent: Civ. Namur (réf., 9^e ch.), 30 novembre 2021, R.G. n° 21/20/C (infirmer par la cour d'appel de Liège) et Civ. Namur (réf.), 1^{er} mars 2022. Dans ces deux dernières affaires, le tribunal de première instance, division Namur, siégeant en référé, donne gain de cause aux quatre associations requérantes (parmi lesquelles l'asbl « Notre bon droit »), en considérant que la Région wallonne n'avait pas fourni les preuves scientifiques établissant l'efficacité du CST (*covid safe ticket*) et justifiant son maintien.

³⁰ Voy. art. 27 de la loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, insérant l'article 134bis dans la nouvelle loi communale.

³¹ En application de l'article 15 du Code bruxellois du logement.

Déboutons les parties du surplus de leurs demandes ;

Ainsi jugé et prononcé à l'audience publique de la chambre des référés du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, le 31 mars 2021,

Dans son arrêt du 7 juin 2021, la cour d'appel de Bruxelles réforme toutefois cette ordonnance, estimant que les mesures Covid reposent en apparence sur des bases légales suffisantes, mais qu'il revient à la Cour constitutionnelle de se prononcer sur la constitutionnalité de ces dernières.

Il est intéressant de relever encore que, dans cette affaire dite « Covid-19 », bien que l'État belge contestât la *recevabilité* de l'action des associations au regard de l'article 6 du Code judiciaire, son argument fut rejeté par le tribunal de première instance :

47. Enfin, et de manière incidente, l'Etat belge conteste la recevabilité de la présente action au regard de l'article 6 du Code judiciaire quant à l'étendue de la décision à intervenir en ce qu'elle porterait atteinte au principe de la séparation des pouvoirs en raison de sa portée élargie aux citoyens non parties au litige.

Cette problématique relève du caractère relatif et collectif de l'action d'intérêt collectif, conditions d'application de l'article 17, al.2 du Code judiciaire (3° et 4°).

A cet égard, il convient, dans la présente espèce, de se départir d'une conception rigoriste¹² du principe de la relativité des décisions judiciaires et de constater que le droit d'action d'intérêt collectif invite nécessairement à apprécier ce principe avec davantage de souplesse au risque de vider la substance même de ce droit d'action.

En effet, il paraît inévitable, vu l'ampleur des droits fondamentaux auxquels il est porté atteinte dans la présente cause, que « lorsqu'une association de défense des droits de l'homme agit en justice conformément à ce que lui permet l'article 17, al.2 nouveau du Code judiciaire, la décision à intervenir puisse déployer ses effets au-delà du cercle étroit des parties litigantes sensu stricto(...) »¹³.

Les parties demanderesses incarnent des corps intermédiaires poursuivant la protection des droits fondamentaux par le biais d'une action d'intérêt collectif que le législateur leur a reconnue, intérêt collectif qui se situe à mi-chemin de l'intérêt individuel et de l'intérêt général dont on ne saurait circonscrire un effet relatif limité s'agissant de leur donner un accès au prétoire en vue de faire prévaloir la protection de ces droits lorsque leur violation touche un ensemble considérable de destinataires souvent vulnérables et privés d'un accès effectif à la justice.

En définitive, la relativité de l'action d'intérêt collectif visée à l'article 17, al.2 du Code judiciaire est nécessairement élargie de sorte qu'il ne contrevient pas à l'article 6 du Code judiciaire.

Dans son arrêt du 7 juin 2021 précité, la cour d'appel de Bruxelles tout en admettant la recevabilité de l'action des associations et c'est d'importance, rappelle toutefois logiquement que l'article 17 du Code judiciaire ne permet pas aux associations de déroger au principe de la séparation des pouvoirs et à l'article 6 du Code judiciaire.

Ainsi, une association qui demanderait au juge d'imposer des actions positives aux pouvoirs exécutif et législatif ne devrait pas se voir retoquer au niveau de la recevabilité de son action, mais pourrait voir ses demandes jugées (partiellement) non fondées si elle devait amener le juge à violer le principe de séparation des pouvoirs³².

Troisièmement, dans les affaires ciblant l'inaction des pouvoirs exécutif et législatif par rapport à des règles juridiques moins précises (en termes de portée et/ou de contenu), telles que les normes en matière d'obligation de relogement ou de droit à un logement abordable financièrement, garantir le respect de la loi s'avère une mission plus délicate. Le juge doit dans un tel contexte jouer son rôle de garant du respect des règles juridiques, même si elles sont ouvertes et flexibles, tout en veillant à respecter certaines limites, propres à sa fonction, et ne pas se substituer au législateur³³. Le rôle du juge est, alors, de rappeler le cadre juridique des politiques à développer, en termes d'objectifs et de limites; partant il peut alors jouer le rôle de catalyseur, d'«aiguilleur démocratique»³⁴. Les associations pourraient tenter ici, par exemple, de renforcer le droit à l'encadrement des loyers ou d'obtenir la réduction drastique, chiffrée, des loyers trop élevés.

Sous-section 3. Constats procéduraux issus des actions judiciaires basées sur le «nouvel» article 17, alinéa 2, du Code judiciaire

On relève notamment les constats suivants:

- Le respect des droits fondamentaux étant en jeu, c'est systématiquement en référé, par voie de citation, que les associations ont introduit leur action

³² Pour illustrer notre propos, voy. l'affaire «KlimaatZaak»: Civ. Bruxelles (4^e ch. fr.), 17 juin 2021, R.G. n° 2015/4585/A. Voy. https://prismic-io.s3.amazonaws.com/affaireclimat/18f9910f-cd55-4c3b-bc9b-9e0e393681a8_167-4-2021.pdf. Cette affaire fut introduite en 2015 par l'asbl KlimaatZaak (non pas sur la base de l'article 17, al. 2, du Code jud., inexistant à l'époque, mais sur la base des articles 1 à 3 et 9, al. 3, de la Convention d'Aarhus) et 8422 personnes en intervention volontaire (avec le soutien de 58.000 citoyens qui ont rejoint l'initiative), à l'encontre de l'État belge et des trois Régions. Le tribunal de première instance de Bruxelles a condamné les différentes autorités précitées pour leur politique climatique négligente. Toutefois, le verdict ne conduit pas directement à des objectifs climatiques plus stricts. Le tribunal a estimé que «dans la poursuite de leur politique climatique, les parties défenderesses ne se comportent pas comme des autorités normalement prudentes et diligentes, ce qui constitue une faute au sens de l'article 1382 du Code civil» et qu'elles «portent atteinte aux droits fondamentaux à la vie et à la vie privée et familiale, et tout spécialement aux articles 2 et 8 de la de la Convention européenne des droits de l'homme, en s'abstenant de prendre toutes les mesures nécessaires pour prévenir les effets du changement climatique». Par contre, le tribunal n'a pas prononcé d'injonction obligeant les gouvernements fédéral et régionaux à revoir les objectifs de réduction d'émissions de GES à la hausse, et ce sur la base de la séparation des pouvoirs car le tribunal estime qu'il s'agit d'une compétence du législatif et de l'exécutif (aux Pays-Bas et en Allemagne, par contre, les condamnations contre l'État contenaient bien des injonctions dans ce sens).

³³ C. ROMAINVILLE, «Le droit commun de l'action d'intérêt collectif: l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire», *op. cit.*

³⁴ Voy. J. ALLARD, V. LEFEBVE et K. MUNUNGU, «La justice, actrice de la démocratie», *Présentation au colloque 40 ans de démocratie(s) organisé par le Centre de droit public*, ULB, le 22 novembre 2019.

d'intérêt collectif, devant le tribunal de première instance, afin d'obtenir une décision dans un délai rapide, ce qui nécessite toutefois d'établir l'urgence et le provisoire (conditions qui ne sont pas toujours évidentes à établir)³⁵, et de recourir à une citation dont le coût est élevé.

- Dans les cas où l'affaire s'est soldée négativement, les associations sont condamnées à verser l'indemnité de procédure de 1.440 euros (à savoir l'indemnité de base pour les affaires non évaluables en argent)³⁶. C'est une somme significative, augmentée depuis le 1^{er} juin 2021 à 1.560 euros³⁷, qui peut être dissuasive pour des associations au budget étreint.
- Lorsque l'affaire aboutit positivement, les associations obtiennent une condamnation à la cessation d'un comportement dommageable, et le cas échéant une « obligation de faire » dans le chef de la partie défenderesse. L'obtention d'éventuels dommages et intérêts, au bénéfice des associations, n'a pas été soulevée dans les affaires précitées, mais elles obtiennent une indemnité de procédure de base (dont le montant s'élevait donc à 1.440 euros au moment des jugements évoqués³⁸, mais qui se chiffre à 1.560 euros depuis le 1^{er} juin 2021).

Les associations s'exposent dès lors à un risque financier en cas de défaite, sans pour autant pouvoir escompter un bénéfice pécuniaire en cas de victoire. Autrement dit, force est de constater que le résultat positif d'un recours – encore doit-il aboutir favorablement – ne compense que trop partiellement les risques encourus par la personne qui l'active.

C'est pourquoi, si l'on veut se donner des garanties que l'action d'intérêt collectif ne soit pas sous-utilisée, la possibilité pour l'association requérante de solliciter une indemnisation, dans le cadre de l'action d'intérêt collectif, mérite une attention particulière. L'article 1382 du Code civil dispose que « Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer ». Sur la base de cet article, une certaine jurisprudence a consacré le droit pour une association de

³⁵ Ainsi, dans l'ordonnance déjà citée du 30 octobre 2020 de la présidente du tribunal de première instance de Bruxelles, les parties requérantes ont été déboutées, l'urgence n'étant pas établie. Voy. Civ. Bruxelles (réf.), 30 octobre 2020, R.G. n° 2020/95/C, inédit. « Si les conditions de vie incontestablement dramatiques vécues dans les camps d'Al-Hol et d'Al-Roj, par les enfants et les mères destinataires de la présente action, rendent plus complexe pour eux l'accès aux contacts en vue de diligenter une action judiciaire quelle qu'elle soit, il n'en est pas de même pour les demanderessees qui ne se trouvent pas dans une même situation quant à l'exercice d'un droit d'action judiciaire. [...] À cet égard, il n'est pas contestable ni contesté que la situation dramatique vécue par les personnes détenues dans les camps d'Al-Hol et d'Al-Roj est connue des demanderessees depuis de nombreuses années et qu'elles n'expliquent pas pour quel motif elles n'auraient pas été en mesure d'introduire une action d'intérêt collectif depuis lors. Cette procédure existe, en effet, depuis la loi du 21 décembre 2018 ».

³⁶ Civ. Bruxelles, 23 octobre 2020, R.G. n° 2020/112/C (affaire introduite par le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté et le Réseau belge de lutte contre la pauvreté à l'encontre de l'État belge); Civ. Bruxelles (réf.), 30 octobre 2020, R.G. n° 2020/95/C.

³⁷ <https://latribune.avocats.be/indexation-des-indemnites-de-procedure/>.

³⁸ Voy., par exemple, Civ. Bruxelles (réf.), 5 octobre 2020, R.G. n° 2020/105/C.

réclamer la réparation d'un dommage moral qu'elle subit en raison d'une atteinte aux intérêts collectifs et immatériels qu'elle défend. Référons-nous, sur cette problématique particulière, tout d'abord à un arrêt de la Cour constitutionnelle, rendu le 21 janvier 2016³⁹, sur question préjudicielle⁴⁰. La Cour était amenée à se prononcer sur le droit des associations environnementales à solliciter une indemnisation pour dommage moral supérieure à 1 euro en cas de préjudice à un intérêt collectif pour la défense duquel elles ont été créées :

«B.9.1. En vertu de l'article 1382 du Code civil, le juge est tenu d'évaluer concrètement le dommage causé par un acte illicite et il peut recourir à une évaluation du dommage en équité lorsqu'il est impossible de le déterminer autrement.

[...]

B. 10.1. Bien qu'il ne soit pas possible d'évaluer exactement le dommage subi dans le cas d'une atteinte portée à des éléments de l'environnement qui n'appartiennent à personne et bien que le dommage moral de la personne morale ne coïncide pas avec le dommage écologique réel, il n'est pas impossible pour le juge d'évaluer concrètement le dommage moral subi par l'association de défense de l'environnement. Ainsi, il peut notamment tenir compte des objectifs statutaires de l'association, de l'importance de ses activités et des efforts qu'elle fournit pour réaliser ses objectifs. En outre, il peut également prendre en considération la gravité de l'atteinte à l'environnement pour évaluer le dédommagement moral à accorder à l'association.

B. 10.2. Certes, après avoir examiné concrètement le dommage, le juge peut estimer, dans un cas déterminé, qu'un dédommagement moral d'un euro suffit, mais en interprétant l'article 1382 du Code civil en ce sens qu'il s'oppose de façon générale à l'octroi d'un dommage supérieur à un euro lorsqu'il est porté atteinte à l'intérêt moral d'une personne morale en raison de l'atteinte portée à son objet collectif, il est fait exception aux principes de l'évaluation concrète et de la réparation intégrale qui sont contenus dans cette disposition, sans qu'existe pour ce faire une justification objective et raisonnable.

B. 10.3. Une telle limitation affecterait aussi de manière disproportionnée les intérêts des associations de défense de l'environnement concernées, qui jouent un rôle important dans la sauvegarde du droit à la protection d'un environnement sain reconnu par la Constitution.

B. 11.1. Par conséquent, l'article 1382 du Code civil viole les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle il s'oppose à ce qu'une personne morale qui a été constituée et qui agit en vue de

³⁹ C.C., 21 janvier 2016, n° 7/2016, *Amén.*, 2016/3, p. 192.

⁴⁰ La question posée peut être résumée ainsi : « Une association environnementale, en ce qu'elle ne pourrait obtenir qu'un euro symbolique à titre de dédommagement moral, subit-elle une discrimination par rapport au citoyen qui pourrait prétendre à la réparation intégrale de son dommage ? ».

défendre un intérêt collectif, comme la protection de l'environnement ou de certains des éléments de celui-ci, reçoive, pour l'atteinte à l'intérêt collectif pour lequel elle a été constituée, un dédommagement moral qui dépasse le dédommagement symbolique d'un euro».

Sur cette base, la juridiction de fond ayant posé la question préjudicielle à la Cour constitutionnelle a octroyé une indemnisation égale à 5.000 euros à l'association demandant la réparation de son préjudice. Cette indemnisation a été évaluée *ex aequo et bono* compte tenu des efforts et de l'engagement de l'association ainsi que du nombre d'oiseaux touchés et de la rareté de certaines espèces⁴¹.

Des indemnisations ont également été octroyées à des associations de lutte contre la discrimination. Ainsi, la cour d'appel de Bruxelles, dans un arrêt du 10 février 2015, a octroyé une indemnisation à hauteur de 25.000 euros à la FGTB et l'association française SOS Racisme en raison du comportement discriminatoire adopté par la société d'intérim mise en cause⁴². Le tribunal de première instance d'Anvers a également confirmé cette jurisprudence en octroyant un montant de 1.500 euros à l'Institut pour l'égalité des femmes

⁴¹ Voy. Corr. Flandre Orientale (div. Gand), 12 avril 2016, *T.M.R.*, 2016/5, p. 611. Quelques mois plus tard, la cour d'appel d'Anvers a octroyé une indemnité égale à 7.000 euros à une association de protection de l'environnement en raison du dommage moral subi du fait d'une atteinte à son objet social. La cour a précisé, à cette occasion, que le dommage moral subi consiste en l'atteinte aux intérêts collectifs pour lesquels l'association a été fondée et qu'elle tend à protéger. Le dommage est évalué *ex aequo et bono* en tenant compte de la durée et de l'importance du dommage causé. Voy. Anvers, 12 octobre 2016, R.G. 2013/AR/450, *R.G.D.C.*, p. 400. Dans un autre arrêt, plus ancien, la cour d'appel de Bruxelles avait également considéré qu'une ASBL de protection des oiseaux avait subi un préjudice personnel propre du fait de l'empoisonnement de plusieurs oiseaux d'espèces protégées. Estimant que cette action avait porté atteinte à l'exercice et à la réalisation des objectifs de cette ASBL, la cour lui accorde 18.500 euros à titre de dommages moraux. Voy. Bruxelles, 12 mars 2003, *T.M.R.*, 2008, p. 127, cité dans X. THUNIS, «Dommage moral des associations environnementales: l'euro symbolique ne suffit pas toujours», 18 mars 2016, www.justice-en-ligne.be.

⁴² La Cour a justifié sa décision comme suit:

«*Bovendien blijkt uit de Europese regulering — waaronder de Richtlijn 2000/78/EG van de Raad van 27 november 2000 tot instelling van een algemeen kader voor gelijke behandeling in arbeid en beroep en de rechtspraak van het Hof van Justitie — dat wanneer een schending van een discriminatieverbod wordt vastgesteld dat aanleiding geeft tot schadeloosstelling, deze een daadwerkelijke en doeltreffende rechtsbescherming moet waarborgen en een reële afschrikkende werking moet hebben en in elk geval in een passende verhouding moet staan tot de geleden schade. Een louter symbolische schadevergoeding zou niet beantwoorden aan de vereisten van een doeltreffende omzetting van het Europees recht in nationaal recht. Deze schade wordt — in de gegeven context — ex aequo et bono en in alle billijkheid in hoofde van elk van de geïntimeerden begroot op 25.000 euro*». Traduction libre: «Il ressort en outre de la réglementation européenne – en ce compris la Directive 2000/78/EG du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail et la jurisprudence de la Cour de Justice – que lorsqu'une violation d'une interdiction de discrimination donnant lieu à indemnisation est établie, elle doit assurer une protection juridictionnelle effective et efficace, avoir un effet dissuasif réel et, en tout état de cause, être proportionnée au préjudice subi. Une compensation purement symbolique ne répondrait pas aux exigences d'une transposition effective du droit européen en droit national». Voy.: Bruxelles, 10 février 2015, R.G. 2011/AR/1875.

et des hommes en raison du dommage subi par lui suite à l'atteinte de l'objet social qu'il poursuit⁴³.

Dans un jugement du 9 janvier 2019, le tribunal civil de Bruxelles semble poursuivre cette perspective lorsqu'il estime que « [...] l'article 495 du Code judiciaire, [...], permet à l'OBFG d'agir en justice pour la défense des justiciables. Cela implique nécessairement qu'il puisse réclamer la réparation d'un dommage subi, non pas par lui-même, mais collectivement par les justiciables dont il assure la défense des intérêts »⁴⁴.

Plus généralement, on pourrait postuler qu'une association, ayant introduit une action d'intérêt collectif et obtenu gain de cause, pourrait prétendre à des dommages et intérêts dès lors que les faits commis par la partie défenderesse ont été jugés diamétralement opposés aux objectifs de l'association, portant gravement atteinte aux valeurs que l'association a pour mission de protéger et étant préjudiciables au travail qu'elle accomplit au jour le jour. Et qu'à la suite de ces faits, l'association a dû effectuer des prestations supplémentaires qui ont mobilisé des ressources en termes de personnel (copie, analyse, discussion du dossier, contact d'un avocat...) et de gestion administrative. Comme le souligne la doctrine, « le véritable rôle des dommages et intérêts est un rôle "satisfactoire". [...] Il s'agit de donner à la victime la possibilité de se procurer des satisfactions équivalentes à ce qu'elle a perdu ». Et la même doctrine de poursuivre : « Si on garde à l'esprit la fonction "satisfactoire" des dommages et intérêts [...], il faut admettre une réparation du dommage moral qui, sauf si elle est demandée, *ne doit pas être réduite à l'euro symbolique*. Avec la somme allouée, il appartiendra à la société de choisir parmi diverses manières de compenser les perturbations subies »⁴⁵.

⁴³ TPI Anvers, 31 mai 2017, *NjW*, p. 450 et s. Plus récemment encore, le tribunal du travail de Liège, division Namur, a considéré que la demande de dommages et intérêts formulée par Unia était bien fondée sur la base des articles 1382 et s. du Code civil. Le raisonnement du tribunal est intéressant par sa rigueur : « Unia est fondé à réclamer, sur pied des articles 1382 et suivants du Code civil, l'indemnisation du préjudice qu'il subit en raison des frais exposés dans le cadre de la gestion du dossier de discrimination de Madame H, les investissements consentis, les moyens matériels utilisés et les humains mobilisés pour assurer à la plaignante l'attention que mérite sa situation au regard des missions légales de Unia. La circonstance que Unia remplit sa mission légale n'affecte pas son droit à indemnisation. Il est de jurisprudence unanime qu'une personne morale, une ASBL, une fondation, une institution publique sont fondés à solliciter devant les tribunaux, sur la base du droit commun de la responsabilité civile, la réparation de son dommage, à la fois moral (l'atteinte portée par un tiers à son objet social) et matériel (les moyens mobilisés dans un dossier spécifique ne peuvent être investis dans d'autres tâches). Une évaluation ex aequo et bono de 1.250 € paraît très raisonnable afin d'assurer la dimension symbolique de l'atteinte portée aux principes fondamentaux de notre État de droit que sont les principes d'égalité et de non-discrimination. [L'employeur] ne conteste pas le quantum, déjà validé par la jurisprudence ». Voy. Trib. trav. Liège, 24 septembre 2019, R.G. 17/1299/A.

⁴⁴ Civ. Bruxelles, 9 janvier 2019, *J.L.M.B.*, 2019, n° 9, p. 423 et Civ. Liège, 9 octobre 2018, *J.L.M.B.*, 2018, n° 4, pp. 1917-1933. Dans ces deux affaires, l'État belge sera condamné à une réparation en nature du préjudice subi.

⁴⁵ M. COIPEL, « Le préjudice moral des personnes morales et, particulièrement, des sociétés », *J.D.S.C.*, 2009, pp. 7 et 14-15.

En guise de conclusion, il apparaît des développements tenus *supra* que pour optimiser le recours à l'action d'intérêt collectif pour tout contentieux ayant trait au droit au logement, une adaptation régionale pourrait utilement introduire, par ordonnance spécifique sur cette question, l'usage de l'« action comme en référé », ainsi que le droit à des dommages et intérêts forfaitaires au bénéfice de l'association victorieuse⁴⁶.

Section 2. L'action d'intérêt collectif dans le Code bruxellois du logement

Après avoir exposé le régime général de l'action d'intérêt collectif, tel que prévu par le Code judiciaire, entrons dans le champ particulier du Code bruxellois du logement.

Nous aborderons les régimes juridiques des actions d'intérêt collectif déjà insérées dans le Code bruxellois du logement, telles que celle en matière de lutte contre les discriminations dans le logement (sous-section 1) et celle en matière de lutte contre les immeubles inoccupés (sous-section 2).

Nous enchaînerons par une analyse du faible recours aux actions judiciaires par les associations et quelques suggestions pour y remédier (sous-section 3). Nous conclurons par quelques propositions de réformes pour augmenter l'attractivité et l'effectivité du dispositif au sein de la Région bruxelloise (sous-section 4).

Sous-section 1. En matière de lutte contre les discriminations dans le logement

L'article 212 du Code bruxellois du logement prévoit déjà spécifiquement, en matière de discrimination dans le logement, une action d'intérêt collectif, avec des modalités procédurales facilitatrices :

« Peuvent ester en justice dans les litiges auxquels l'application du présent titre donnerait lieu, lorsqu'un préjudice est porté aux fins statutaires qu'ils se sont donné pour mission de poursuivre :

1° tout établissement d'utilité publique et *toute association, jouissant de la personnalité juridique depuis au moins trois ans à la date des faits, et se proposant par ses statuts de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination*;

2° les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs, visées à l'article 3 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires;

⁴⁶ Quant à la compatibilité de ces éventuelles réformes avec les compétences de la Région, voy. Section 2, sous-section 4, point C, du présent Chapitre.

3° les organisations représentatives au sens de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités;

4° les organisations syndicales représentatives au sein de l'organe de concertation syndicale désigné pour les administrations, services ou institutions pour lesquels la loi du 19 décembre 1974 réglant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités n'est pas d'application;

5° les organisations représentatives des travailleurs indépendants»⁴⁷.

L'article 213 du Code bruxellois du logement précise que «lorsque la victime de la discrimination est une personne physique ou une personne morale identifiée, l'action des groupements d'intérêts ne sera recevable que s'ils prouvent qu'ils ont reçu l'accord de la victime».

Cette disposition appelle trois commentaires.

A. Insertion au sein d'une pluralité d'innovations procédurales

En réalité et pour rappel, cette action d'intérêt collectif en matière de discrimination dans le logement s'inscrit dans un paysage plus large. *Dans le but affirmé de renforcer considérablement l'effectivité des recours judiciaires en cette matière*, plusieurs dispositifs de protection ont été utilement introduits dans le Code bruxellois du logement, sous l'impulsion des directives européennes d'égalité de traitement:

- identification *d'organismes de promotion de l'égalité et d'associations habilitées à engager des procédures* judiciaires ou administratives visant à faire respecter le droit antidiscriminatoire, en leur octroyant notamment la capacité d'agir en justice (art. 212 du Code bruxellois du logement);
- dispositif de *protection contre les représailles* en cas d'introduction d'une plainte pour discrimination (art. 201 du Code bruxellois du logement);
- possibilité d'engager une *action en cessation* selon les formes du référé (art. 204 du Code bruxellois du logement) et *d'assortir la demande de cessation d'une astreinte* (art. 203 du Code bruxellois du logement);
- *aménagement de la charge de la preuve* (art. 210-211 du Code bruxellois du logement);
- introduction d'une pluralité de sanctions parmi lesquelles l'affiche de la condamnation par l'auteur de la discrimination et la possibilité, pour la victime directe, d'obtenir une *indemnisation forfaitaire* (art. 202 du Code bruxellois du logement).

⁴⁷ Souligné par nous.

Pour remédier à la faible propension des victimes de discrimination à agir en justice, et en application des directives européennes⁴⁸, le Code bruxellois du logement habilite donc, outre la victime elle-même, les organismes publics autonomes, organisations (syndicales) ou certaines associations – qui ont un intérêt légitime à assurer le respect des normes de non-discrimination⁴⁹ –, à engager une procédure judiciaire⁵⁰, le cas échéant pour le compte ou à l'appui d'une victime (avec alors l'approbation de cette dernière⁵¹). Confier à des acteurs collectifs le pouvoir d'introduire une action en justice répond également au caractère inadéquat d'une action individuelle pour dénoncer des cas de discrimination structurelle.

B. Conception inclusive de l'intérêt collectif

Il ressort donc de la lecture combinée des articles 212 et 213 du Code bruxellois du logement que les associations et autres acteurs habilités peuvent agir tant à titre individuel qu'à titre collectif⁵². *C'est donc une conception inclusive de l'intérêt collectif qui a été explicitement privilégiée ici.*

Une action introduite sur la base de l'article 212 du Code bruxellois du logement peut tendre d'abord à faire cesser un comportement discriminatoire concret – subi par une personne physique identifiée (victime directe) ayant donné expressément son accord – que l'association a pour mission de combattre. La personne morale défend, sur ce plan, un *intérêt individuel*.

En outre, la personne morale postule également un *intérêt collectif* en ce qu'elle sollicite la cessation non seulement du comportement relatif à tel locataire identifié, mais encore du comportement que le propriétaire pourrait adopter à l'avenir à l'égard de toute autre personne dans la même situation qui subirait une violation de son droit au logement, dans le cadre de la mise

⁴⁸ Art. 7, § 2, de la directive 2000/43/CE; art. 9, § 2, de la directive 2000/78/CE; art. 17, § 2, de la directive 2006/54/CE. Ces mesures ont été établies pour «assurer un niveau de protection plus efficace». Voy. attendu 19 du Préambule de la directive 2000/43/CE.

⁴⁹ Sont habilitées les associations jouissant de la personnalité juridique depuis au moins trois ans et dont les objectifs statutaires incluent la défense des droits de l'homme ou la lutte contre la discrimination.

⁵⁰ Art. 212 du Code bruxellois du logement.

⁵¹ Le Code précise que lorsque la victime est une personne identifiée, leur action n'est recevable que s'ils prouvent qu'ils ont reçu l'accord de la victime (art. 213 du Code bruxellois du logement). L'accord de la personne physique est requis pour s'assurer que des associations ne dénoncent pas des discriminations que les personnes physiques n'estiment pas subir ou ne voudraient pas dénoncer. La Cour de justice de l'Union européenne a pu préciser, dans l'arrêt *Feryn*, que ces entités peuvent également agir en l'absence de plaignant déterminé ou identifiable. Voy. C.J.U.E., 10 juillet 2008, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn NV*, aff. C-54/07, § 25.

⁵² Voy., par analogie, G. CLOSSET-MARCHAL et J.-Fr. VAN DROOGHENBROECK, «L'action en cessation en matière de discriminations», in C. BAYART, S. SOTTIAUX et S. VAN DROOGHENBROECK (dir.), *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, Bruxelles, la Charte, 2008, pp. 388 et 389; cf. également: D. MOUGENOT, «Principes de droit judiciaire privé», Bruxelles, Larcier, 2009, p. 111; Civ. Gand (Prés.), 31 décembre 2003, *N.j.W.*, 2004, pp. 205 et s.; Civ. Nivelles (Prés.), 19 avril 2005, *J.T.*, 2005, pp. 380 et s.

en location tant du bien immobilier litigieux que de tout autre bien immobilier que ce propriétaire serait amené à louer⁵³.

La portée du caractère collectif de l'action en cessation, le cas échéant introduite, est ainsi limitée cumulativement:

- à la personne qui a violé l'interdiction de discriminer dans le logement ou dont la responsabilité est mise en cause;
- à la nature de la violation commise;
- au groupe de personnes visé par le critère protégé sur la base duquel le juge constate une discrimination.

En conclusion, on peut relever qu'outre le fait que le législateur régional a utilement opté, en matière de lutte contre la discrimination dans le logement, pour une conception inclusive de l'intérêt collectif, il a également assorti l'action d'intérêt collectif d'autres dispositifs procéduraux destinés à en optimiser l'usage: action en cessation doublée d'astreintes, aménagement de la charge de la preuve...

C. Action en cessation

Plaçons la focale maintenant sur le mécanisme spécifique de l'action en cessation. Celle-ci poursuit l'objectif d'offrir à la victime et/ou à l'association, par le biais d'une procédure accélérée («comme en référé»)⁵⁴, une décision de justice dans un délai rapide, ordonnant qu'il soit mis fin à la discrimination (éventuellement sous astreinte, incitant le contrevenant à s'exécuter aussi rapidement que possible)⁵⁵ et accordant, le cas échéant, un dédommagement à la victime directe de la discrimination. Le législateur fédéral ayant initialement imaginé ce dispositif indiquait que l'«une des manières les plus efficaces de lutter contre les discriminations, réside dans la possibilité pour le juge de mettre fin très rapidement au comportement discriminatoire»⁵⁶.

L'action en cessation agit également pour l'avenir, et constitue une sorte d'avertissement pour le bailleur dans ses agissements futurs. En effet, dans le

⁵³ En ce sens, le tribunal de première instance de Nivelles a ordonné, par un jugement du 19 avril 2005, à un propriétaire de cesser d'adopter un comportement discriminatoire à l'égard des personnes d'orientation homosexuelle dans le cadre de la mise en location de tout bien immobilier lui appartenant et qu'il mettrait en location (Civ. Nivelles, 14 avril 2005, *J.T.*, 2005, p. 380; voy. aussi Arbeidshof Antwerpen, 25 juin 2008 disponible sur le site www.unia.be).

⁵⁴ Art. 204 du Code bruxellois du logement.

⁵⁵ Le tribunal de première instance de Namur a fait droit à la demande d'une astreinte face à une discrimination dans l'accès au logement, dans la mesure où seule cette demande permettait de se prémunir de façon effective contre des discriminations futures similaires: «Dès lors qu'il a été constaté que le risque de répétition d'annonces à caractère discriminatoire était réel, il s'impose de s'en prémunir par le biais de la mesure d'astreinte sollicitée» (Trib. Namur, 5 mai 2015, *J.L.M.B.*, 2015, p. 115).

⁵⁶ Proposition de loi du 14 juillet 1999 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Doc. parl.*, Sénat, SE 1999, 2-12/1, p. 6.

cadre de la discrimination en matière de logement, la pratique discriminatoire n'a point cessé par la location du bien convoité à un tiers; seule la disponibilité du bien en question a disparu. Ainsi, la jurisprudence tend à accorder de façon presque unanime l'action en cessation dès qu'un risque de récidive existe dans le chef du bailleur à l'égard du locataire requérant⁵⁷.

Sous-section 2. En matière de lutte contre les immeubles inoccupés

Parallèlement à la lutte contre les discriminations, le Code bruxellois du logement a doté les associations « ayant pour objet la défense du droit au logement et jouissant de la personnalité civile, pour autant qu'elles soient agréées par le Gouvernement selon des critères qu'il détermine » du pouvoir d'agir en matière de lutte contre les immeubles vides⁵⁸.

Ainsi, outre leur possibilité de déposer, contre un propriétaire d'un logement inoccupé, une simple plainte auprès de la Cellule « Logements Inoccupés » du Service public régional de Bruxelles⁵⁹, ces associations agréées

⁵⁷ Même si l'acte contesté devait être considéré comme un acte unique, il est généralement admis que l'action en cessation peut encore être mise en œuvre même si la situation visée n'est plus d'actualité lorsque l'action est introduite, mais qu'il y a un risque de récidive (voy. Cass., 17 juin 2005, *R.W.*, 2005-2006, p. 787; C. DALQ, « Les actions comme en référé », in J. ENGLEBERT et H. BOULARBAH (dir.), *Le référé judiciaire*, Éd. Jeune Barreau de Bruxelles, 2003, p. 168; N. BERNARD, « Le secteur du logement (privé et social) au prisme des réglementations anti-discrimination », in P. WAUTELET (dir.), *Le droit de la lutte contre la discrimination dans tous ses états*, Liège, Anthemis, 2009, pp. 168-172; Civ. Gand, 31 décembre 2003, *N.j.W.*, 2004, pp. 204 et s., voy. également Trib. Namur, 5 mai 2015, *J.L.M.B.*, 2015, p. 115 pour la confirmation de l'intérêt à agir en cas de risque de récidive en matière de discrimination au logement.

⁵⁸ Voy. art. 20, § 2 et art. 22 du Code bruxellois du logement. Voy. l'art. 20, § 1^{er}, du même Code lorsqu'entrera en vigueur l'ordonnance du 31 mars 2022 modifiant le Code bruxellois du logement en matière de droit de gestion publique et de logements inoccupés, *M.B.*, 28 avril 2022 (à une date à fixer par le Gouvernement, en vertu de l'art. 28 de ce dernier texte).

⁵⁹ Voy. art. 20 du Code bruxellois du logement. Cette disposition vise à lutter contre les nombreux logements vides en Région de Bruxelles-Capitale, en incitant les propriétaires à remettre leur bien sur le marché locatif ou à envisager toute autre possibilité permettant une occupation optimale du parc résidentiel. En effet, maintenir inoccupé un immeuble ou une partie de bâtiment destiné au logement constitue une infraction administrative au Code bruxellois du logement. La Cellule « Logements Inoccupés » du Service public régional de Bruxelles a pour mission d'identifier les logements suspectés d'inoccupation, de constater l'infraction et d'en avertir le propriétaire. L'infraction peut être révélée par une enquête d'initiative menée par la Cellule ou via une plainte déposée auprès du service. Seules les 19 Communes et les associations agréées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sont habilitées à déposer plainte. Une fois le propriétaire averti de l'infraction, un délai de 3 mois lui est accordé afin qu'il puisse apporter tout élément démontrant que le logement a été réoccupé. À défaut d'avoir mis fin à l'infraction à l'issue de ce délai, l'amende lui est notifiée. Le montant de l'amende encourue s'élève à 500 € par mètre courant de façade, multiplié par le nombre de niveaux inoccupés et le nombre d'années d'inoccupation. Les sous-sols et combles non aménagés ne sont pas retenus dans ce calcul. Notons que cette cellule s'appellera bientôt « Service régional des logements inoccupés » (par l'effet de l'ordonnance du 31 mars 2022).

peuvent introduire une action en cessation pour forcer un propriétaire à mettre un terme à l'inoccupation de son bien⁶⁰.

Concrètement, le président du tribunal de première instance saisi par une association, et statuant comme en référé, peut ordonner que le propriétaire, l'usufruitier, le superficiaire ou l'emphytéote de l'immeuble prenne toute mesure utile afin d'en assurer l'occupation dans un délai raisonnable⁶¹. Cette injonction peut être assortie d'une astreinte. Si l'association requérante se contente de demander que le logement soit occupé dans un certain délai, le juge disposera d'un pouvoir d'appréciation limité car il serait paradoxal qu'il autorise le maintien d'une infraction⁶². Par contre, lorsque l'association requérante demande des mesures spécifiques, le juge exercera une balance des intérêts plus étendue⁶³.

Ici encore, et en vue de garantir une certaine célérité à la procédure judiciaire enclenchée par une association, l'action en cessation est promue. Les avantages en sont évidents: le président du tribunal statue au fond, selon les formes du référé, mais l'urgence n'est pas une condition de validité de l'action.

En revanche, à une durée d'existence de l'association (trois ans exigés en matière de lutte contre la discrimination⁶⁴), le législateur régional préfère ici la logique sélective de l'agrément⁶⁵, attribué pour une durée déterminée, renouvelable⁶⁶.

⁶⁰ Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, « La lutte contre les logements vides à Bruxelles », 27 janvier 2016, <http://rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/Analyse-RBDH-2016-Logements-vides.pdf>.

⁶¹ Voy. art. 22 du Code bruxellois du logement. Cf. l'art. 23 du même Code lorsqu'entrera en vigueur l'ordonnance du 31 mars 2022.

⁶² Voy. à ce sujet des enseignements jurisprudentiels, antérieurs toutefois à l'introduction de l'action en cessation dans le Code bruxellois du logement (2009), et concernant la question plus large du pouvoir du juge en matière de logement. Prés. Bruxelles, 30 octobre 2001, *Amén.*, 2003/4, p. 258.

⁶³ Voy. Prés. Huy, 11 octobre 1994, *Rev. rég. dr.*, 1995, p. 91; Prés. Tournai, 5 novembre 1993, *J.T.*, 1994, p. 348. La remarque prévue à la note de bas de page précédente vaut ici aussi.

⁶⁴ Voy. art. 212 du Code bruxellois du logement.

⁶⁵ Voy. art. 6 de l'Arrêté du 19 février 2004 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution du Code du logement; et l'Arrêté du 7 juillet 2016 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations œuvrant à l'insertion par le logement. La demande d'agrément doit être adressée à l'administration, accompagnée de toute une série de documents (statuts, liste des administrateurs, rapport annuel, comptes et bilans, assurance...). Cet arrêté sera prochainement abrogé (art. 29 de l'ordonnance du 31 mars 2022) et remplacé par un autre.

⁶⁶ Actuellement, seul le RBDH a encore un agrément qui court jusqu'en 2024. Quatre autres associations avaient précédemment sollicité un agrément dont la période de couverture est aujourd'hui expirée:

- FéBUL: agrément expiré depuis le 31/12/2020
- Samenlevingsopbouw: agrément expiré depuis le 31/12/2020
- Union des Locataires Marollienne: agrément expiré depuis le 31/12/2020
- Union des Locataires Quartier Nord: agrément expiré depuis 2015

Cette action en cessation a déjà été commentée⁶⁷, de sorte que nous n'irons pas plus loin dans la description de ses ressorts. Mais cet exposé succinct permet d'avoir une idée plus large du pouvoir que la Région bruxelloise confère déjà aux associations en matière de droit au logement et, surtout, d'en tirer d'éventuels enseignements pour une amélioration du système, comme il va être donné à voir dans les pages suivantes. Signalons encore au préalable que la Région wallonne, qui a elle aussi institué l'action en cessation pour lutter contre les logements inoccupés⁶⁸, a opportunément décidé d'octroyer un subside aux associations qui s'engagent dans cette voie⁶⁹.

Sous-section 3. Faiblesse du recours aux actions judiciaires par les associations en Région de Bruxelles-Capitale

Malgré les facilitations procédurales, le nombre d'actions judiciaires introduites par les associations, pour lutter tant contre les discriminations que contre l'inoccupation des bâtiments, est à ce jour extrêmement réduit (A). L'identification des freins à l'action judiciaire (B) est utile pour guider le législateur sur les réformes à adopter pour rendre plus aisé aux associations le recours à l'action d'intérêt collectif (voy. sous-section 4).

A. Appréciation sur le plan quantitatif

a) en matière de lutte contre la discrimination

Une trentaine de jugements *en matière de discrimination dans le logement* sont, actuellement recensés par Unia⁷⁰, pour l'ensemble du territoire belge, les premiers datant de 1996. Mais parmi ceux-ci, seuls *trois jugements résultent d'actions judiciaires*, au contentieux subjectif, *introduites par des associations*⁷¹,

⁶⁷ Voy. notamment N. BERNARD, «L'action en cessation à l'égard des logements inoccupés», note sous Bruxelles, 10 janvier 2012, *Droit communal*, 2014/3, pp. 13 et s., N. BERNARD, «L'action bruxelloise en cessation de la vacance immobilière: première mobilisation par une association», obs. sous Civ. Bruxelles (réf.), 11 décembre 2015, *Les Échos du logement*, n° 117, septembre 2016, pp. 56 et 57, et *Justice en ligne*, 5 avril 2016, ainsi que N. BERNARD, «L'action en cessation pour mettre fin à la vacance immobilière à Bruxelles: une première application!», note sous Civ. Bruxelles (réf.), 31 janvier 2012, *J.L.M.B.*, 2012, pp. 1872 et s.

⁶⁸ Art. 85sexies, al. 1^{er}, du Code wallon de l'habitation durable.

⁶⁹ Art. 85sexies, al. 2, du Code wallon de l'habitation durable et art. 3, § 6, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 janvier 2022 relatif à l'agrément des associations visées à l'article 85sexies du Code wallon de l'habitation durable, *M.B.*, 1^{er} février 2022.

⁷⁰ Voy. https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/jurisprudence/P10?keywords=logement&require_all=category, dernière consultation au 5 mai 2020.

⁷¹ NB: Unia n'est naturellement pas repris comme une association.

entre 2000 et 2020, dont deux au pénal⁷², une au civil⁷³. Elles sont, par ailleurs, quelque peu datées.

b) en matière de lutte contre l'inoccupation des bâtiments

À notre connaissance, seules deux actions en cessation ont été menées devant le tribunal de première instance, pour mettre fin à l'inoccupation d'un immeuble de logements⁷⁴. Parallèlement, le RBDH avait transmis, entre 2012 et 2016, 340 plaintes simples à la Cellule régionale « Logements Inoccupés » pour inoccupation de bâtiments, le processus étant plus souple et sans frais⁷⁵.

B. Appréciation sur le plan qualitatif

a) en matière de lutte contre la discrimination

Les premiers travaux de la Commission d'experts créée pour évaluer les lois fédérales anti-discriminatoires⁷⁶, publiés en 2017, relèvent que le

⁷² Trib. corr. Bruxelles, 31 mars 2004, www.unia.be: procédure pénale dans laquelle le MRAX est partie civile, aux côtés du candidat locataire, contre une société immobilière l'ayant évincé de la location; Trib. corr. Bruxelles, 27 novembre 2009, www.unia.be: procédure pénale dans laquelle le MRAX, la Ligue des droits de l'homme (aujourd'hui Ligue des droits humains), et le Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie SCRL, aux côtés du Centre pour l'Égalité des Chances (aujourd'hui Unia), sont parties civiles, contre l'auteur d'une publication raciste et xénophobe, mentionnant notamment: «La démocratie, c'est la préférence nationale, la préférence pour nos compatriotes, en matière de logement, de sécurité sociale, d'emploi. La démocratie, c'est la liberté de pensée, d'opinion, de recherche, d'expression, de réunion» [...] «Le principe absolu de la préférence nationale en faveur des Belges. En Belgique, les Belges doivent être avantagés par rapport aux non Belges. Par exemple, [...] si un logement social est libre, parmi les candidats, on ne prendra que les Belges en considération. Sinon quel sens cela a-t-il d'être Belge?».

⁷³ Civ. Bruxelles (comme en référé), 3 juin 2005, www.unia.be: le MRAX est partie demanderesse aux côtés du candidat locataire contre une société immobilière.

⁷⁴ Civ. Bruxelles (réf.), 31 janvier 2012, *J.L.M.B.*, 2012, pp. 1872 et s.; Civ. Bruxelles (réf.), 11 décembre 2015, R.G. n° 14/9413/A. Deux jugements avaient déjà été pris dans cette même affaire, attestant du caractère quelque peu laborieux de la procédure. Voy. Civ. Bruxelles (réf.), 8 mai 2015, R.G. n° 14/9413/A; Civ. Bruxelles (réf.), 10 juin 2015, R.G. n° 14/9413/A.

⁷⁵ Le RBDH s'était, dès 2012, fortement mobilisé sur la problématique de l'inoccupation, en demandant l'agrément et en sollicitant les associations membres pour accomplir des repérages. Le RBDH avait ainsi constitué un listing de plusieurs centaines d'adresses sur les communes de Saint-Gilles, Ixelles, Bruxelles, Schaerbeek et Anderlecht transmis à la Région (et aux communes concernées) entre 2012 et 2016. Avec le bilan suivant: une soixantaine de bâtiments (si on considère les adresses réoccupées et vendues), comprenant souvent plusieurs logements, furent à nouveau occupés, après la plainte déposée suivie de l'intervention de la Cellule régionale. RBDH, «La lutte contre les logements vides et l'action en cessation», 11 janvier 2016, http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/la_lutte_contre_les_logements_vides_et_l_action_en_cessation.pdf. Cette analyse ventile le sort des différentes plaintes. Depuis 2017, le RBDH, disposant toujours de l'agrément, continue à recevoir quelques demandes pour signaler un logement vide, soit de ses associations membres, soit de particuliers. Bien que la recension soit moins systématique et plus marginale, le RBDH tient au maintien de cette possibilité de plaintes. Pour un tableau complet des plaintes déposées depuis 2017, voy. l'annexe 2.

⁷⁶ Concrètement, cette commission est chargée d'évaluer la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (modifiée par la loi du 10 mai 2007, *M.B.*,

si faible bilan des associations en termes d'actions judiciaires introduites serait la conséquence de leurs ressources limitées – en temps, en argent, en expertise – (= *freins endogènes à l'association*), ainsi que des perspectives déficitaires de succès au regard des caractéristiques de la procédure actuelle (= *freins exogènes à l'association*)⁷⁷: coût et longueur de la procédure (entre 1,5 et 2,5 années, voire plus, en première instance)⁷⁸, difficultés de preuve, lacunes dans la protection contre les représailles, caractère non «adéquat, proportionnel et effectif» des sanctions prévues à l'encontre des auteurs de discrimination⁷⁹.

Il faut encore ajouter que l'action en cessation conduira au mieux au constat de l'existence d'une discrimination et à l'octroi de dommages et intérêts; elle ne permettra, en revanche, pas l'intégration du candidat-locataire dans un logement dont il a été illégalement évincé, ce qui peut décourager d'agir la victime directe et, par contamination, l'association.

Comme déjà relevé plus haut, force est en outre de reconnaître que l'absence de perspective garantie d'indemnisation, le cas échéant forfaitaire, au bénéfice de l'association requérante contribue également à dissuader celle-ci de s'exposer à un risque financier, vu qu'elle ne peut jamais tabler sur une recette en cas de victoire. En effet, elles ne peuvent prétendre à l'indemnisation forfaitaire dans le cadre de l'action en cessation⁸⁰; quant aux affaires portées au civil au fond, ou au pénal, l'association n'obtient, encore trop souvent, qu'un seul euro symbolique (voy. toutefois les quelques exemples contraires cités précédemment)⁸¹.

30 mai 2007) (dite «loi anti- racisme»); la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (*M.B.*, 30 mai 2007) (dite «loi anti-discrimination»); la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes (*M.B.*, 30 mai 2007) (dite «loi genre»). Les critiques que ces experts mettent en évidence sont parfaitement transposables à la procédure régionale de lutte contre les discriminations dans le logement. Cette commission va émettre son deuxième rapport en juillet 2022.

⁷⁷ Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations (F. TULKENS (présidente), M. BOSSUYT (vice-président), F. DE KEYZER, J. RINGELHEIM, M. STORME (rapporteur-adjoint) et P. WAUTELET), *Premier rapport d'évaluation*, février 2017, p. 69; voy. aussi UNIA, *Rapport d'évaluation*, p. 55.

⁷⁸ Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op. cit.*, n° 272.

⁷⁹ V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD, *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement*, étude commanditée par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, Commission communautaire commune, 2019: www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf, pp. 27-31.

⁸⁰ Conformément à l'article 202 du Code bruxellois du logement, l'indemnisation forfaitaire n'est prévue qu'au bénéfice de la victime directe.

⁸¹ Voy. Trib. corr. Bruxelles, 31 mars 2004, *op. cit.*: «Attendu, quant à la demande du MRAX, qu'il n'apparaît guère en quoi le fait établi à charge du prévenu «*démolit tout le travail de prévention que fait le MRAX pour lutter, contre le racisme*» d'autant que le prévenu établit par pièces conclure par ailleurs des contrats en vue de la jouissance de biens en faveur de personnes d'origine étrangère; Qu'en égard à la difficulté d'évaluer matériellement le préjudice résultant de l'atteinte à l'objet social

Enfin, il ne faut pas négliger l'ampleur des missions incombant à certaines associations et les choix d'actions qu'elles doivent quotidiennement et stratégiquement poser : elles sont dès lors parfois logiquement tentées de « déléguer » à Unia l'exercice de l'action d'intérêt collectif dans le contentieux subjectif de la discrimination⁸².

b) en matière de lutte contre l'inoccupation des bâtiments

À nouveau, les obstacles à l'introduction d'une action judiciaire par les acteurs associatifs sont tant endogènes (manque de ressources des associations) qu'exogènes (déceptions procédurales).

La procédure en cette matière dispose théoriquement de deux avantages, simplicité et rapidité, qui – à l'épreuve des faits – se sont avérés déficitaires.

Le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat témoigne, au sujet de leur expérience unique en ce domaine, qu'après introduction de la requête devant le tribunal de première instance de Bruxelles le 12 novembre 2014, trois audiences se sont tenues, dont la dernière le 2 décembre 2015 : audience au cours de laquelle la juge a dû constater que, malgré les promesses faites par les propriétaires, le bien n'est toujours pas reloué. Le jugement du 11 décembre 2015 confirme alors que « les défenseurs maintiennent inoccupé leur immeuble destiné au logement et n'ont pas pris toutes les mesures nécessaires à son occupation »⁸³. Par conséquent, la juge ordonna aux propriétaires d'introduire un permis d'urbanisme, de réaliser les travaux nécessaires à l'occupation effective et, enfin, d'assurer cette occupation effective. Ces obligations étaient assorties de délais à respecter (6 mois pour chacune des trois étapes) et, à défaut, d'astreintes qui devraient garantir l'exécution de la décision (20 euros par jour de retard). Tout en endossant les demandes du Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, ce dispositif les avait adaptées considérablement à la baisse, en allongeant au bénéfice des propriétaires les délais pour effectuer les différentes actions requises, et en réduisant largement les astreintes⁸⁴.

L'objectif poursuivi par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat en lançant cette action était le suivant : « outre la remise de ces logements sur le marché locatif, de communiquer autour de cette procédure, entamée au

de cette partie civile qui catalyse des valeurs démocratiques essentielles, il paraît judicieux d'évaluer celui en l'espèce, à un euro ».

⁸² Pourtant, force est de constater qu'Unia ne saisira un tribunal que si une solution extrajudiciaire n'est pas possible, ou s'il y a un enjeu de société, pour construire un précédent, clarifier la législation, ou pour des faits d'une gravité caractérisée... Les associations continuent donc à avoir un rôle à jouer en ce domaine.

⁸³ Voy. Civ. Bruxelles (réf), 11 décembre 2015, R.G. n° 14/9413/A. Deux jugements avaient déjà été préalablement pris dans cette même affaire, attestant du caractère quelque peu laborieux de la procédure. Voy. Civ. Bruxelles (réf), 8 mai 2015, R.G. n° 14/9413/A ; Civ. Bruxelles (réf), 10 juin 2015, R.G. n° 14/9413/A.

⁸⁴ Voy. Civ. Bruxelles (réf), 11 décembre 2015, R.G. n° 14/9413/A.

nom du droit au logement. D'abord pour faire connaître l'infraction, ensuite pour inciter d'autres acteurs à s'en saisir et, enfin, pour recenser les étapes, les démarches, les documents nécessaires, afin de faciliter la préparation de futures actions»⁸⁵. L'action judiciaire ayant nécessité beaucoup d'investissements pour un succès, somme toute modéré, cette action qui se voulait exemplaire et incitative (auprès des membres du Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, afin qu'ils entament une action à leur tour) n'a toutefois pas engendré les émules espérés.

c) quelques enseignements généraux

Enfin, la sociologie du droit fournit quelques éléments structurants pour analyser les différents mécanismes qui poussent les associations à investir l'arène judiciaire et pour comprendre leurs stratégies, en examinant notamment les questions suivantes : comment les associations en viennent-elles, à un moment donné de leur histoire, à se tourner vers la justice pour défendre les droits de leur public ? Comment mobilisent-elles le droit et la justice ? Le font-elles de façon régulière ou occasionnelle ? Privilégient-elles le contentieux objectif ou subjectif ?

À la question de savoir comment les associations se distinguent les unes des autres selon leur usage des opportunités juridiques existantes, A. Lejeune et J. Ringelheim formulent deux hypothèses⁸⁶ :

- *Hypothèse 1.* Leur usage des opportunités juridiques⁸⁷ dépend de leur perception de leur environnement politique. Les associations qui perçoivent cet environnement comme hostile à leur cause auront tendance à utiliser davantage les opportunités juridiques à leur disposition.
- *Hypothèse 2.* Leur usage des opportunités juridiques dépend de leur niveau de ressources juridiques, qui conditionnent leur capacité à utiliser ces opportunités. Par « ressources juridiques », on vise les moyens qui permettent à l'organisation d'avoir accès à une connaissance spécialisée du droit et du système judiciaire, ce qui inclut la présence de juristes parmi son personnel mais aussi des contacts privilégiés avec des réseaux

⁸⁵ RBDH, « La lutte contre les logements vides et l'action en cessation », 11 janvier 2016, http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/la_lutte_contre_les_logements_vides_et_l_action_en_cessation.pdf, p. 4. RBDH, « La lutte contre les logements vides à Bruxelles », 27 janvier 2016, <http://rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/Analyse-RBDH-2016-Logements-vides.pdf>.

⁸⁶ Voy. A. LEJEUNE et J. RINGELHEIM, « The Differential Use of Litigation by NGOs: A Case Study on Antidiscrimination Legal Mobilization in Belgium », *Law & Social Inquiry*, 2022, à paraître. Aude Lejeune est sociologue, chercheuse CNRS, Université de Lille. Julie Ringelheim est chercheuse FNRS, Professeure de droit à l'Université de Louvain-la-Neuve.

⁸⁷ Par « opportunités juridiques », voy. J. RINGELHEIM et V. VAN DER PLANCKE, « Contentieux stratégique et mobilisations judiciaires. L'action en justice comme forme de participation politique ? », in A. BAILLEUX et M. MESSIAEN (dir.), *À qui profite le droit ? Le droit, marchandise et bien commun*, Limal, Anthemis, 2020, pp. 193-220.

d'avocats acceptant de mettre leur expertise au service de l'organisation bénévolement ou à un prix modéré.

L'enquête des auteures a permis d'apporter les deux résultats suivants :

- *Résultat 1.* À travers une analyse quantitative du nombre de recours en justice initiés par des associations en matière de discrimination en Belgique, se confirme le constat déjà établi dans d'autres contextes : l'élargissement des opportunités juridiques encourage les associations à se tourner vers la justice. Autrement dit, à mesure que de nouvelles possibilités de recours sont créées, on observe une augmentation des procédures judiciaires introduites par des associations. Mais on constate systématiquement que certaines associations utilisent (beaucoup) plus que d'autres les nouvelles possibilités de recours.
- *Résultat 2.* L'analyse qualitative effectuée auprès des membres des associations montre que tant les ressources juridiques dont disposent les associations (juriste en interne, appartenance à un réseau d'experts mobilisables...) que leur perception de la réceptivité de l'environnement politique à la cause qu'elles promeuvent peuvent influencer leur rapport au contentieux.

A. Lejeune et J. Ringelheim cartographient ensuite les associations recourant à l'action judiciaire dans la lutte contre les discriminations, en démontrant notamment qu'en fonction de l'histoire de chaque association, de la perception de son environnement et de son accès aux ressources juridiques, le recours à la justice est envisagé comme une stratégie occasionnelle, difficile à réitérer et dépendante de l'intervention de tiers, ou au contraire comme une arme bien maîtrisée, utilisée régulièrement et permettant de faire avancer sa cause.

Enfin, à partir de la littérature et de leurs analyses, les auteures mettent en évidence différents leviers facilitant l'accès à la justice des associations, certains d'entre eux dépendant directement de décisions politiques :

- « L'existence de mécanismes qui facilitent l'accès à la justice des associations : faible coût pour introduire une action en justice, droit des associations d'ester en justice conçu de façon large, etc.
- L'existence de sources de financement (publiques ou privées) accessibles aux associations et orientées vers le soutien aux actions en justice.
- Au sein des associations, le développement d'une expertise juridique via le recrutement d'au moins un ou une juriste au sein de l'équipe salariée.
- L'élaboration de contacts privilégiés avec des avocats et avocates qui peuvent donner un avis sur l'opportunité d'initier une action en justice, éclairer les associations sur les stratégies judiciaires possibles, voire porter l'affaire en justice.
- L'implication dans le travail associatif d'adhérent.es qui sont juristes, notamment lors de la définition d'une éventuelle revendication à porter en justice.

- La création de réseaux de collaboration entre associations, notamment entre celles qui ont l'habitude d'aller en justice et celles qui n'y sont jamais allées (actions portées conjointement en justice qui permet non seulement le partage des coûts mais aussi le partage de l'expertise).
- La formulation par les associations de revendications en termes de droits (droit au logement, droit à la santé, droit à l'égalité, droit à la pleine participation dans la société, etc.) ».

Ainsi, il apparaît notamment assez évident, aux auteures précitées, que sans moyens (financiers) additionnels, les associations ne pourront faire plein usage du droit d'action d'intérêt collectif dans le *contentieux subjectif*, préférant à la fois :

- consacrer leurs ressources limitées à la recherche de solutions extrajudiciaires négociées, d'accords amiables au bénéfice de leurs usagers, et
- limiter leurs actions en justice au *contentieux objectif* (le contrôle juridictionnel des législations devant la Cour constitutionnelle, surtout⁸⁸) voire aux recours juridictionnels ou quasi juridictionnels internationaux mettant en cause la responsabilité des États⁸⁹, à savoir des mécanismes potentiellement moins coûteux⁹⁰ et à retombées plus larges en cas de succès.

Nous y reviendrons dans la sous-section suivante.

Sous-section 4. Propositions de réformes pour augmenter l'attractivité et l'effectivité du dispositif d'action d'intérêt collectif en matière de logement

Eu égard à l'ensemble des développements qui précèdent, plusieurs démarches législatives pourraient être entamées en Région bruxelloise pour

⁸⁸ Voy. l'annexe 1, recensant les recours introduits devant la Cour constitutionnelle par les associations de défense du droit au logement.

⁸⁹ Le Comité européen des droits sociaux représente un mécanisme particulièrement accessible aux associations internationales. Il s'agit d'un comité d'experts créé pour contrôler le respect de la Charte sociale européenne, convention conclue dans le cadre du Conseil de l'Europe pour garantir les droits économiques et sociaux. Un protocole additionnel à cette Charte, ouvert à la signature en 1995, autorise les ONG remplissant certaines conditions à soumettre des recours appelés «réclamations collectives» au Comité, visant à faire constater le non-respect, par un État partie, de certaines dispositions de la Charte sociale. La Belgique a ratifié ce protocole en 2003. Depuis cette date, certaines ONG peuvent donc mettre en cause la responsabilité de la Belgique devant le Comité européen des droits sociaux. Le Comité n'étant pas reconnu comme une juridiction à part entière, cette procédure est qualifiée de «quasi-juridictionnelle». Voy. la réclamation collective n° 203/2021 introduite le 17 décembre 2021 devant le Comité européen des droits sociaux (<https://www.coe.int/fr/web/european-social-charter/-/new-complaint-concerning-belgium>), par la FEANTSA contre la Belgique, avec pour ambition de mettre fin à la crise du logement en Région flamande, sur une initiative principalement des organisations Vlaams Huurdersplatform, Netwerk tegen Armoede, Welzijnszorg, Feantsa et Samenlevingsopbouw vzw, soutenues par plus de 30 organisations flamandes de la société civile et plus de 40 universitaires et experts du logement : <https://www.woonzaak.be/>.

⁹⁰ Pas de frais de justice pour ces mécanismes.

augmenter l'attractivité et l'effectivité du dispositif d'action d'intérêt collectif en matière de logement.

Le régime d'action d'intérêt collectif, prévu au travers des articles 212 et 213 du Code bruxellois du logement, diffère de celui qui a été introduit par l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire. La méthodologie suivante dès lors peut être proposée :

- Amender le régime d'action d'intérêt collectif en matière de discrimination dans le logement, compte tenu notamment de l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire, lorsque ce dernier présente un régime plus favorable que les articles 212 et 213 du Code bruxellois du logement (A) ;
- Étendre le régime d'action d'intérêt collectif en matière de discrimination, dans sa version améliorée au point A, aux autres contentieux relatifs au droit au logement (B).

Encore faudra-t-il démontrer que ces suggestions de réformes n'outrepassent pas les compétences de la Région bruxelloise (C).

A. Propositions d'amendements au régime d'action d'intérêt collectif en matière de discrimination dans le logement

En premier lieu, une série de suggestions d'amélioration peuvent être faites concernant le régime d'action d'intérêt collectif en matière de discrimination dans le logement :

- 1) Supprimer dans l'article 212 du Code bruxellois du logement la référence à une nécessité, pour les associations requérantes, de «jouissance de la personnalité juridique depuis au moins trois ans à la date des faits», l'article 17, alinéa 2, du Code judiciaire étant plus souple puisqu'aucune durée précise de vie de l'association n'est exigée ;
- 2) Réaffirmer la conception inclusive de l'intérêt collectif, en ne faisant référence dans l'article 212 du Code bruxellois du logement qu'à l'article 17, alinéa 2, 1° à 3°, du Code judiciaire, et ce à l'instar du législateur fédéral lorsqu'il a adapté plusieurs législations à la suite de l'adoption du nouvel article 17 du Code judiciaire⁹¹. Cette suggestion s'inscrit dans la continuité

⁹¹ Voy. l'article 30 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination : «Peuvent ester en justice dans les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu, lorsqu'un préjudice est porté aux fins statutaires qu'ils se sont donné pour mission de poursuivre : 1° tout établissement d'utilité publique et toute [1 personne morale]1 se proposant par ses statuts de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination [1 et remplissant les conditions prévues à l'article 17, alinéa 2, 1° à 3°, du Code judiciaire]1; [...]» (souligné par nous). Dans le même sens, voy. l'article 35 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, l'article 32 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, l'article 32*duodecies* de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. Ainsi, pour éviter que l'harmonisation de ces différentes lois fédérales précitées avec le nouveau régime de droit commun de l'article 17 du Code judiciaire n'implique, au nom d'une éventuelle *conception exclusive*, la limitation des prérogatives des

de ce qu'a fait le législateur fédéral qui a modifié une série de dispositions organisant des actions attitrées dans le chef d'associations pour les mettre en concordance avec le nouvel article 17, alinéa 2, du Code judiciaire⁹². Ces modifications, consistant pour certaines actions existantes à renvoyer à l'article 17, alinéa 2, 1° à 3°, ont été justifiées comme suit :

« Le projet de loi tel qu'il a été déposé vise à modifier un certain nombre de lois particulières en vue de calquer les régimes des actions en intérêt collectif déjà existants sur le nouveau droit commun résultant de la modification de l'article 17 du Code judiciaire, notamment en abrogeant la condition relative à la durée d'existence de l'association concernée et en la remplaçant par le critère de la poursuite effective et durable de l'objet social.

Il apparaît cependant que dans certaines des lois particulières en relation avec le droit pénal visées par le projet de loi, les prérogatives accordées aux associations vont au-delà de la seule action en intérêt collectif. En effet, les lois particulières visées par les dispositions faisant l'objet du présent amendement permettent aux associations d'ester en justice *“dans tous les litiges auxquels l'application [desdites lois] pourrait donner lieu”*. La doctrine et la jurisprudence ont interprété ces dispositions comme permettant aux associations concernées non seulement d'agir dans le cadre de leur intérêt collectif mais encore d'introduire une action d'intérêt(s) individuel(s), au nom et pour le compte des victimes des infractions visées, en se constituant partie civile à leur place (voy. not. Bruxelles (14^e ch.), 28 juin 1999; G. CLOSSET-MARCHAL & J.-F. VAN DROOGHENBROECK, “L'action en cessation en matière de discrimination”, in X., *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, la Charte, 2008, pp. 388 et s.).

En faisant référence aux conditions visées à l'article 17, alinéa 2, 4°, le projet de loi, tel qu'il a été déposé, aurait pour effet de ne permettre que la première catégorie d'actions (actions en intérêt collectif proprement dites), et non plus la seconde (action d'intérêt(s) individuel(s), en représentation de la victime). Or, les auteurs du projet n'ont pas eu l'intention de limiter les prérogatives actuelles des associations visées. Dans chacune des lois particulières visées, il sera donc fait référence aux conditions de l'article 17, alinéa 2, 1° à 3° et non plus 1° à 4°.

associations concernées (qui, en matière de lutte contre les discriminations, ont toujours été habilitées à mêler intérêts individuels et intérêt collectif), le législateur n'a harmonisé ces dispositions spéciales qu'avec les trois premières conditions du régime de l'article 17 du Code judiciaire.

⁹² Voy. les articles 138 à 156 de la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice. Rappelons ici que conformément à l'article 2 du Code judiciaire et au principe *lex specialis derogat legi generali* qu'il consacre, l'application du droit spécial – ici les actions attitrées en matière de lutte contre la discrimination – n'emporte pas extinction intégrale du droit général pertinent. Ce dernier demeurera valable, il continuera à orienter l'interprétation et l'application du droit spécial et deviendra pleinement applicable dans des situations non prévues par ce dernier.

Les lois concernées sont les suivantes :

- la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie ;
- la loi du 23 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimisation, la justification ou l’approbation du génocide commis par le régime national-socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale ;
- la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l’exécution de leur travail ;
- la loi du 24 novembre 1997 visant à combattre la violence au sein du couple ;
- la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination ; et
- la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes »⁹³.

Pour d’autres actions attitrées, le législateur fédéral a expressément voulu écarter la possibilité que l’association requérante puisse agir en vue de défendre des intérêts individuels. Tel est le cas en ce qui concerne l’action en cessation environnementale : l’article 139 de la loi du 21 décembre 2018 portant des dispositions diverses en matière de justice modifiant les conditions à agir des associations de défense de l’environnement pour viser celles « ayant dans [leur] objet social la protection de l’environnement, ayant défini dans [leur] statut le territoire auquel s’étend [leur] activité et remplissant les conditions prévues à l’article 17, alinéa 2, 1° à 4°, du Code judiciaire ».

Toutefois, il nous semble qu’en réalité la question des conditions que doivent rencontrer les associations pour agir dans le cadre d’une action attitrée, comme c’est le cas de celle consacrée par l’article 212 du Code bruxellois du logement, ne se confond pas avec l’objet de l’action et que trancher la question de savoir si une association peut ou non représenter les victimes doit plutôt se faire par une définition précise de l’objet de l’action plutôt que par le truchement d’un renvoi aux conditions de l’article 17, alinéa 2, 1° à 3° ou 1° à 4°, du Code judiciaire.

- 3) Introduire dans l’article 202 du Code bruxellois du logement le droit pour les associations requérantes de bénéficier de l’indemnisation forfaitaire (qui, par ailleurs, doit être revalorisée⁹⁴).

⁹³ Amendement n° 9, *Doc. parl.*, Ch., 54-3303/002, p. 15.

⁹⁴ Les montants forfaitaires d’indemnisation versés en cas de discrimination (« L’indemnisation forfaitaire du préjudice moral visée au § 1^{er} est fixée à un montant de 650 euros ; ce montant est porté à 1.300 euros dans le cas où le contrevenant ne peut démontrer que le traitement litigieux défavorable ou désavantageux aurait également été adopté en l’absence de discrimination, ou en raison d’autres circonstances, telles que la gravité particulière du préjudice moral subi » : art. 202, § 2, du Code bruxellois du logement) sont notoirement trop faibles en effet pour être dissuasifs pour les propriétaires. En 2017 déjà, la Commission d’évaluation précitée de la loi relative à la lutte contre les discriminations (au moment où l’interdiction de la discrimination dans le logement privé relevait encore de la législation fédérale) soulignait ainsi que le caractère modeste des montants retenus dans les législations actuelles constitue, à coup sûr dans certains cas, un facteur supplémentaire décourageant les

Agir de la sorte serait conforme à la volonté du législateur européen. En effet, en application du droit européen, chaque sanction se doit d'être effective, proportionnée et dissuasive⁹⁵, l'euro symbolique ne remplissant donc pas ces conditions. C'est dans cette perspective que le droit belge a créé un système d'indemnisation forfaitaire, au bénéfice des victimes directes, assurant un système de sanctions et de réparations effectives dans la lutte contre les discriminations⁹⁶.

Afin d'assurer une interprétation conforme au droit européen ainsi qu'une interprétation téléologique du droit belge lui-même, il est nécessaire d'autoriser les associations à bénéficier de l'indemnisation forfaitaire prévue par l'article 202 du Code bruxellois du logement. Cette innovation aurait une double vertu : 1) elle constituerait un mode de financement par l'association de pareille action en justice, pour l'encourager à agir ; 2) le risque pour le propriétaire discriminant d'être exposé à de lourds montants, y compris lorsque c'est une association qui a enclenché l'action, pourrait contribuer à le dissuader de discriminer.

B. Propositions d'amendements au régime d'action d'intérêt collectif dans les autres contentieux en matière de logement

Au-delà des commentaires qui peuvent être faits sur le régime d'action d'intérêt collectif en matière de discrimination dans le logement, des suggestions d'améliorations doivent également émerger à propos des *autres contentieux* relatifs au droit au logement en Région de Bruxelles-Capitale. Ainsi celle-ci gagnerait-elle à introduire (par ordonnance) un Titre XII dans le Code bruxellois du logement, portant un régime *général* de l'action d'intérêt collectif en matière de logement, qui s'appliquerait aux autres contentieux que celui de la discrimination. Si de nombreux auteurs et acteurs sont favorables depuis longtemps à la généralisation de l'action d'intérêt collectif⁹⁷, encore

victimes de s'engager dans une procédure en justice, comme UNIA l'a constaté dans sa pratique ; sans pouvoir mesurer objectivement un tel effet de frein (impact négatif sur la motivation), elle en veut pour « preuve » le nombre très réduit de procédures civiles mises en mouvement.

⁹⁵ Voy. notamment l'art. 15, directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 ; C.J.C.E., 10 avril 1984, *von Colson*, aff. 14/83, *Rec.* p. 1891, point 28. Voy. également C.J.U.E., 10 juillet 2018, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn NV*, aff. C-54/07 ; C.J.U.E., 25 avril 2013, *Asociatia Accept c. Consiliul National pentru Combaterea Discriminarii*, aff. C-81/12.

⁹⁶ Voy. Travaux parlementaires de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, DOC 51 2722/001, p. 27 : « Le gouvernement n'ignore pas qu'une telle forfaitarisation de l'indemnisation est totalement inusuelle dans le droit belge de la responsabilité – si l'on excepte le droit du travail. Il convient cependant de souligner que si l'on fait le choix de restreindre le volet pénal de la lutte contre la discrimination, l'introduction de tels dommages et intérêts forfaitaires est impérative aux fins que le droit belge continue à offrir une « sanction effective, proportionnée et dissuasive » des discriminations, ainsi que l'exigent les directives communautaires ».

⁹⁷ T. MOREAU, « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », *J.T.*, 1994, pp. 490 et s. ; J. FIERENS, « Le fantôme du Palais de justice de Bruxelles », *La Revue – Dossier* : « De l'accès au droit à l'exercice de la citoyenneté », n° 12, décembre 2017, pp. 83 et 84 ; F. DE BOE et H. VAN HOOTEGEM,

faut-il répéter ici que cette réforme tant attendue n'atteindra ses objectifs que si les associations sont suffisamment équipées (en moyens financiers notamment) pour honorer leurs missions et sont suffisamment indépendantes et entreprenantes; et, à condition que les modalités de l'action judiciaire soient souples, prometteuses et le moins coûteuses possible.

Concrètement, les nouvelles dispositions de ce Titre XII pourraient se décliner comme suit :

- 1) Introduction d'une disposition générale rappelant que les personnes morales ayant dans leur objet social la protection du droit au logement jouissent d'un droit d'action d'intérêt collectif en justice, conformément à l'article 17, alinéa 2, tout en modifiant ou supprimant le point 4° de cet article, comme exposé *supra*.

Il ne semble pas qu'un agrément spécifique doive conditionner la possibilité d'agir en justice⁹⁸, dès lors qu'un maximum de souplesse est préconisé. Un (le seul?) argument qui plaiderait en faveur d'un agrément serait l'octroi de subsides substantiels additionnels aux structures agréées, afin d'optimiser l'accomplissement de leur nouveau moyen d'action pour accomplir leur mission (via l'engagement d'un juriste spécialisé, par exemple).

Ainsi, s'il n'apparaît pas opportun de réserver à certaines associations seulement (celles qui seraient agréées, par exemple) le droit d'introduire une action d'intérêt collectif – car mieux vaut laisser le plus large possible le spectre des opportunités –, il ressort des entretiens divers le constat suivant: pour mener à bien de telles actions judiciaires, une collaboration devrait se tisser entre associations locales, de première ligne et connaissant concrètement le « terrain », et des structures « coupoles », dotées de juristes, plutôt dédiées à formuler des interpellations politiques et à promouvoir des modifications structurelles⁹⁹. En effet, les associations de première ligne renoncent parfois à une bataille judiciaire contre

« Introduction », in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté et ineffectivité des droits*, Bruxelles, la Charte, 2017, p. 3, et F. DE BOE, « Les législateurs et acteurs judiciaires face au non-accès et au non-recours aux droits », in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté et ineffectivité des droits*, die Keure/la Charte, p. 131. Voy. également la note d'intention précédant les propositions suivantes: proposition de loi modifiant le Code judiciaire en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif, 21 octobre 2014, Ch. repr., sess. ord. 2014-2015, Doc. 54 0466/001, soumise à discussion le 3 mai 2016; proposition de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif, 21 octobre 2014, Ch. repr., sess. ord. 2014-2015, Doc. 54 0465/001, soumise à discussion le 17 juillet 2018: « Les associations jouent un rôle important dans notre société parce qu'elles peuvent défendre un intérêt partagé par de nombreuses personnes [...] ».

⁹⁸ Il faudrait donc veiller peut-être à adapter l'article 134 du Code bruxellois du logement pour éviter qu'il soit déduit de ce dernier que seules les associations agréées peuvent introduire une action d'intérêt collectif.

⁹⁹ Certaines associations, interrogées dans le cadre de la présente étude, évoquaient concrètement l'idée d'une association coupole, ou d'une AIPL spécialement dédiée aux actions judiciaires, largement

des propriétaires, craignant des représailles de ces derniers qui ne loueraient plus à leurs usagers. Les propriétaires sont des « ressources » pour les associations, qui accompagnent les personnes dans une recherche de logement, « ressources » contre lesquelles il serait risqué parfois de se battre...

- 2) Mention explicite de la possibilité pour les associations de bénéficier de dommages et intérêts pour elles-mêmes, sous forme forfaitaire en cas d'action en cessation¹⁰⁰ (*cf. infra*). Ces dommages et intérêts, couplés à une indemnité de procédure, voire à des astreintes (*cf. infra*), permettraient ainsi aux associations de recueillir des moyens utiles à l'usage de ce nouvel outil qu'est l'action d'intérêt collectif. L'action d'intérêt collectif ne doit toutefois pas être perçue par les associations comme une nouvelle mission impossible à intégrer dans un budget serré et le cadre déjà chargé de leurs activités, mais bien comme un mode d'action additionnel, pour accomplir leurs missions, face à certaines situations exemplaires. Dans un registre analogue, il convient de répéter ici que la Région wallonne, qui a elle aussi institué l'action en cessation pour lutter contre les logements inoccupés¹⁰¹, a opportunément décidé d'octroyer un subside aux associations qui s'engagent dans cette voie¹⁰².
- 3) Organisation de la possibilité d'introduire, devant le président du tribunal de première instance, une action en cessation par requête (pour diminuer les frais de justice)¹⁰³, comme en référé (pour un objectif évident de rapidité), quand cela se justifie.
L'action en cessation vise, par définition, à faire cesser un acte illégal, et ce par une décision revêtue de l'autorité de la chose jugée *erga omnes*. Ses avantages sont multiples. En principe, la démonstration d'un simple risque de préjudice est suffisante et l'urgence est présumée de manière

subventionnée pour ce faire, et qui pourrait s'alimenter auprès d'autres AIPL pour construire le dossier en justice.

¹⁰⁰ Le juge saisi dans le cadre de l'action en cessation ne peut condamner l'auteur du comportement ou de l'acte illégal à des dommages et intérêts réels. La raison de cette restriction est double: d'une part, la fixation de l'étendue du préjudice et du montant des dommages et intérêts s'accommoderait difficilement d'une procédure rapide; d'autre part, la rapidité et l'efficacité de l'action présidentielle souffriraient, à coup sûr, de l'arrivée des aspects de dédommagement. Voy. J.-J. EVRARD, «Les pouvoirs du juge et le respect de l'ordre de cessation», *J.T.*, 1978, pp. 347 et 348; l'avis du Conseil d'État du 16 décembre 2000 (*Doc. parl.* Sénat, sess. ord. 2000-2001, n° 12/5, p. 16) à propos de la loi du 25 février 2003; G. CLOSSET-MARCHAL et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, «La protection judiciaire contre la discrimination: l'action en cessation», in J. RINGELHEIM (dir.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruxelles, Bruylant, 2011, pp. 395-453.

¹⁰¹ Art. 85sexies, al. 1^{er}, du Code wallon de l'habitation durable.

¹⁰² Art. 85sexies, al. 2, du Code wallon de l'habitation durable et art. 3, § 6, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 janvier 2022 relatif à l'agrément des associations visées à l'article 85sexies du Code wallon de l'habitation durable, *M.B.*, 1^{er} février 2022.

¹⁰³ Notons que les associations peuvent également se joindre à une affaire en cours opposant un locataire à un propriétaire, par le biais d'une intervention volontaire, gratuite.

irréfragable¹⁰⁴. C'est donc une procédure simplifiée en comparaison avec les exigences du «référé», puisqu'elle génère une décision au fond (et non au provisoire), évite le risque du rejet de la demande par défaut d'urgence, et ce tout en se voyant promettre la même prétention de célérité.

Rappelons aussi que si l'ordre de cessation signifie *a priori* injonction négative, la décision du président du tribunal peut également contenir *des injonctions positives*. Autrement dit, il «pourrait non seulement ordonner la cessation d'actes litigieux, mais aussi imposer des mesures positives visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher la réalisation de certains dommages»¹⁰⁵. Plusieurs exemples d'injonctions positives, issues d'actions en cessation diverses, confortent cette posture doctrinale¹⁰⁶.

On pourrait imaginer que des associations portent, devant le président du tribunal, à travers une action en cessation, des situations diverses qui impactent directement et immédiatement les locataires vulnérables :

- Action à l'encontre de l'administration du chef des délais administratifs non respectés dans l'octroi de l'allocation de relogement, et demande d'injonction positive en vertu de laquelle les décisions en ce domaine sont désormais prises dans un délai «X», moyennant astreinte par jour de retard;
- Action à l'encontre des SISP qui coupent le chauffage à 22h en hiver;

¹⁰⁴ O. MIGNOLET, «Procédures civiles et commerciales – Les actions en cessation», *Rép. not.*, t. II: *Les biens*, Livre 5: *Droits intellectuels*, Titre III: *aspects judiciaires et procéduraux*, pp. 546 et 547.

¹⁰⁵ Voy., en ce sens, G. CLOSSET-MARCHAL et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, «La protection judiciaire contre la discrimination: l'action en cessation», *op. cit.*, pp. 395-453.

¹⁰⁶ Ainsi en va-t-il expressément pour l'action en cessation en matière de protection de l'environnement: «Il [le juge] peut ordonner la cessation d'actes qui ont formé un commencement d'exécution ou imposer des mesures visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher des dommages à l'environnement» (voy. art. 1^{er}, al. 2, de la loi du 12 janvier 1993 concernant le droit d'action en matière de protection de l'environnement); voy. à ce sujet D. VAN GERVEN, «Le droit d'action en matière de protection de l'environnement», *J.T.*, 1993, p. 616, n^{os} 12 et 13). De même, l'action en cessation de l'inoccupation d'un immeuble permet au juge d'imposer «toute mesure utile afin d'en assurer l'occupation dans un délai raisonnable» (voy. art. 22 du Code bruxellois du logement). Dans la décision précitée du 11 décembre 2015, le juge ordonne ainsi au propriétaire d'accomplir des démarches pour l'obtention d'un permis d'urbanisme, la poursuite des travaux nécessaires à l'occupation effective et l'occupation effective de l'immeuble dans les 6 mois qui suivent la fin des travaux. Voy. Civ. Bruxelles (réf), 11 décembre 2015, R.G. n^o 14/9413/A. Enfin, un dernier exemple mérite d'être cité. Dans le cadre d'une action en cessation d'une pratique harcelante, sur la base de l'article 32decies, § 2, de la loi du 4 août 1996 sur le bien-être au travail, le tribunal, siégeant en référé, ordonne aux deuxième et troisième défendeurs de cesser toute conduite constitutive de harcèlement moral ou sexuel à l'égard de la partie demanderesse. Le tribunal, en conséquence, ordonne à la première partie défenderesse l'adoption de mesures positives, telles que des mesures organisationnelles selon un mode opératoire déterminé pour que les pratiques de harcèlement n'adviennent plus dans cette entreprise, l'organisation des services et des fonctions de la demanderesse de telle manière qu'elle ne soit plus en contact avec les 2^e et 3^e défendeurs tant durant les heures de travail que de pause... Voy. Trib. trav. Tournai, 28 janvier 2009, R.G. n^o 08/201592/A.

- Action à l'encontre d'agences immobilières qui imposent des promesses de bail unilatérales et demande d'injonction positive de modifier leurs pratiques;
 - Action à l'encontre d'un multipropriétaire privé en cessation d'insalubrité et en exécution de travaux précis dans un immeuble à appartements;
 - ...
- 4) Référence expresse à la possibilité pour le juge, à la demande de l'association, de condamner au paiement d'une astreinte l'auteur de la violation du droit attaché au logement, pour le cas où il ne serait pas mis fin à celle-ci¹⁰⁷. Les articles 1385*bis* à 1385*nonies* du Code judiciaire sont applicables.
- Les conditions générales de l'astreinte devront naturellement être réunies et respectées: sanction de l'inexécution d'une obligation de faire ou de ne pas faire¹⁰⁸; respect du principe contenu dans le dispositif en ce que le juge ne peut octroyer l'astreinte qu'à la demande d'une partie, jamais d'office; liberté du juge de refuser d'assortir sa décision d'une astreinte, ce qui devrait être exceptionnel dans le cadre d'une action en cessation; possibilité pour le juge de modaliser son astreinte et même fixer son montant à une somme supérieure à celle réclamée par la partie requérante¹⁰⁹.
- 5) Mention de la possibilité pour le juge d'imposer des mesures de publicité pour accompagner son ordre de cessation. À l'instar de ce qui est prévu en matière de discrimination, les mesures de publicité pourraient consister en l'affichage de la décision ou d'un résumé, aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur des établissements et locaux appartenant au contrevenant, ainsi qu'en la publication ou la diffusion du jugement ou d'un résumé de celui-ci par la voie de journaux ou de toute autre manière.

C. Compétence de la Région bruxelloise (pour adopter les réformes suggérées)

Séduisantes éventuellement sur le fond, ces propositions de réformes (qui touchent à la matière judiciaire) doivent encore, sur le plan des compétences, être du ressort de la Région bruxelloise. Qu'en est-il sur ce plan-là?

¹⁰⁷ L'astreinte est, en effet, une mesure visant «à renforcer l'efficacité de la justice». Voy. C. DELFORGE, «L'astreinte en droit du travail. Réflexions à la suite de l'arrêt de la Cour de justice du Benelux du 20 octobre 1997», *J.T.T.*, 2000, p. 1.

¹⁰⁸ Sauf pour assurer l'exécution d'une condamnation obtenue par le «créancier» au paiement d'une somme d'argent (dans ce cas, il doit recourir à l'huissier pour obtenir le paiement de la somme d'argent que le jugement lui octroie directement).

¹⁰⁹ G. CLOSSET-MARCHAL et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, «La protection judiciaire contre la discrimination: l'action en cessation», *op. cit.*, pp. 395-453.

En application des articles 145 et 146 de la Constitution, le législateur fédéral se voit certes réserver le pouvoir de définir les compétences des juridictions judiciaires¹¹⁰. Quant à celui d'identifier des règles de procédure applicables devant lesdites juridictions, il relève également du législateur fédéral, au titre de ses compétences résiduelles¹¹¹. Par conséquent, les « innovations judiciaires » que voudrait introduire la Région, tant sur le plan de la compétence (action en cessation) que de la procédure (droit d'action collectif, règles de preuves...) ne peuvent reposer que sur les compétences implicites de cette dernière¹¹². Les entités fédérées ont déjà réussi avec succès le test des « compétences implicites » en matière d'innovations procédurales dans la lutte contre la discrimination quand cette dernière se produisait dans le champ de leurs compétences matérielles respectives¹¹³. Ainsi, les suggestions procédurales exposées ci-dessus pour améliorer, en Région bruxelloise, la lutte judiciaire contre la discrimination dans le logement ne devraient pas soulever de problème de répartition de compétences.

Bien que l'organisation des tribunaux de l'ordre judiciaire relève en principe du législateur fédéral, la Région bruxelloise peut aussi valablement se référer à la théorie des pouvoirs implicites pour prévoir les différents dispositifs évoqués ci-avant, dans les autres domaines que la discrimination dans le logement.

L'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles prévoit, rappelons-le, que « Les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les (Parlements) ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont (nécessaires) à l'exercice de leur compétence ».

Le recours à la théorie des pouvoirs implicites nécessite la réunion de conditions strictes: le caractère accessoire des pouvoirs implicites, lesquels doivent être nécessaires à l'exercice de leur compétence principale (1.); le

¹¹⁰ C.A., 1^{er} octobre 2003, n° 126/2003, point B.5.2; C.C., 14 février 2001, n° 19/2001, B.4.2; C.C., 26 novembre 2003, n° 154/2003, B.2.4 et B.5.2; C.C., 29 juillet 2010, n° 91/2010, B.3.3; C.C., 14 novembre 2012, n° 139/2012, B.4.3.

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² S. VAN DROOGHENBROECK et J. VELAERS, « La répartition des compétences dans la lutte contre les discriminations », in C. BAYART, S. SOTTIAUX et S. VAN DROOGHENBROECK (éds), *De nieuwe federale antidiscriminatiewetten – Les nouvelles lois luttant contre la discrimination*, Bruges/Bruxelles, die Keure/la Charte, 2008, p. 121. Les auteurs ajoutent, p. 122, qu'« Il ressort au demeurant de la jurisprudence du Conseil d'État que lorsque l'auteur d'un projet justifie en détail le recours aux pouvoirs implicites dans l'exposé des motifs, ledit Conseil s'abstient largement de formuler quelque observation supplémentaire, pourvu que cette justification n'apparaisse pas déraisonnable ».

¹¹³ J. SAUTOIS et V. VAN DER PLANCKE, « Extension du domaine de la lutte contre les discriminations. Les nouvelles normes en Communauté française, en Région wallonne et en Région bruxelloise », in S. VAN DROOGHENBROECK, S. SOTTIAUX et Ch. BAYART, *Actualité du droit de la lutte contre la discrimination*, Bruxelles/Bruges, la Charte/die Keure, 2010, pp. 161 et s.

règlement différencié et l'impact marginal sur la matière non attribuée (2.). La doctrine la plus avisée précise qu'« Il ressort au demeurant de la jurisprudence du Conseil d'État que lorsque l'auteur d'un projet justifie en détail le recours aux pouvoirs implicites dans l'exposé des motifs, ledit Conseil s'abstient largement de formuler quelque observation supplémentaire, pourvu que cette justification n'apparaisse pas déraisonnable »¹¹⁴.

Tentons donc l'exercice.

a) quant au critère de nécessité

Il est clair que la compétence en matière de droit fondamental au logement et de réglementation de la relation locative – compétence qui relève incontestablement de la Région de Bruxelles-Capitale¹¹⁵ –, nécessite de prévoir un régime approprié de protection juridique contre la violation de ces normes.

Dans le Code bruxellois du logement, le droit fondamental au logement est décliné à l'article 3: «Chacun a droit à un logement décent. Il convient à cette fin de favoriser la mise à disposition d'un logement conforme aux règles de qualité (sécurité, salubrité et équipement), abordable financièrement, procurant une sécurité d'occupation, adapté au handicap, jouissant d'un climat intérieur sain, pourvu d'une bonne performance énergétique, connecté à des équipements collectifs et autres services d'intérêt général (notamment, écoles, crèches, centres culturels, commerces et loisirs). Il appartient aux pouvoirs publics, entre autres, de créer les conditions nécessaires à la réalisation de ce droit fondamental».

L'exigence d'un niveau adéquat de protection juridique du droit au logement est d'autant plus impérieuse dans un marché locatif comme celui de la Région bruxelloise, caractérisé par une majorité de locataires (plus de 60%), un taux très élevé de personnes vivant sous le seuil de pauvreté¹¹⁶, une pénurie aiguë de logements sociaux, une discrimination significative tant

¹¹⁴ S. VAN DROOGHENBROECK et J. VELAERS, «La répartition des compétences dans la lutte contre les discriminations», *op. cit.*, p. 122. Pour illustrer ce propos, on peut se référer au décret de la Communauté française du 27 février 2003 sur la radiodiffusion qui avait introduit une action en cessation. Au vu de la teneur de l'exposé des motifs justifiant l'admissibilité d'une telle introduction au regard de la théorie des compétences implicites (P.C.F., 2002-2003, n° 357/1, pp. 49 et 50, <http://archive.pfwb.be/03048CCFI227690>), le Conseil d'État – dans son avis – n'émet aucune objection quant à l'empiètement sur les compétences fédérales que constituait l'introduction d'une telle action en cessation. Voy. Avis n° 33865/4 du 13 novembre 2002 sur un avant-projet de décret sur la radiodiffusion, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/33865.pdf#search=33865>.

¹¹⁵ La protection des droits fondamentaux, parmi lesquels le droit au logement, n'est pas une matière en soi qui relèverait de la compétence exclusive du pouvoir fédéral: «On part aujourd'hui de l'idée que les droits fondamentaux ne doivent pas être a priori considérés comme une matière fédérale, mais qu'il appartient à chaque législateur d'en assurer la garantie dans le domaine de compétence matérielle et territoriale qui est le sien». Voy. S. VAN DROOGHENBROECK et J. VELAERS, «La répartition des compétences dans la lutte contre les discriminations», *op. cit.*, pp. 106 et 107 (et les nombreuses références citées).

¹¹⁶ En 2021, 34,9 % de la population bruxelloise était considérée comme à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. Il s'agit d'une légère augmentation par rapport à 2020. Voy. les derniers chiffres publiés le 28 mars 2022 par Statbel: <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/pauvrete-et-conditions-de-vie/risque-de-pauvrete-ou-dexclusion-sociale#news>.

sur la base de la fortune que de l'origine ethnique¹¹⁷, un parc locatif privé en grande partie de mauvaise qualité¹¹⁸ et à loyer élevé¹¹⁹.

En d'autres termes, la Région de Bruxelles-Capitale se caractérise par le risque significatif de violation de normes protectrices du locataire, et ce en toute impunité. Il est en effet devenu notoire que les personnes précarisées recourent peu à la justice en leur nom propre, et que ce non-recours au juge aggrave leur situation de pauvreté avec pour conséquence une exposition accrue à des abus.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a ainsi déclaré en 2001 que la *pauvreté* était la « condition dans laquelle se trouv[ait] un être humain qui [était] *privé de manière durable ou chronique* des ressources, des moyens, des choix, *de la sécurité et du pouvoir nécessaires pour jouir d'un niveau de vie suffisant et d'autres droits civils, culturels, économiques, politiques et sociaux* »¹²⁰, et que « l'absence prolongée des sécurités de base affecte

¹¹⁷ Des recherches empiriques menées depuis 2007 montrent que les discriminations dans le parc privé du logement sont une réalité quotidienne très significative, en particulier à l'encontre de certains groupes protégés: les critères globalement les plus saillants sont l'origine « raciale » (la couleur de peau) ainsi que le statut socio-économique (la « fortune »). Un rapport dressé en 2014 à la demande d'Unia, le Centre interfédéral de lutte contre la discrimination, révèle ainsi un taux de discrimination *au stade de la première prise de contact* avec un bailleur de 13,8 % à l'encontre des hommes d'origine turque ou marocaine et de 13,5 % pour les bénéficiaires d'un revenu d'intégration ou d'une allocation liée à une incapacité de travail. Par ailleurs, 42 % des agents immobiliers testés acceptaient sans réserve la demande d'un bailleur d'écarter les candidats locataires « étrangers », ce chiffre montant à 61 % lorsque les locataires indésirables sont des chômeurs. Voy. UNIA, *Baromètre de la diversité – Logement*, 2014, pp. 210-213. Une autre étude réalisée en 2017 sur la discrimination sur le marché locatif privé dans la Région de Bruxelles-Capitale indique qu'environ un tiers des agents immobiliers acceptent clairement de discriminer, le critère le plus discriminant étant l'origine des revenus (30 %). P. P. VERHAEGHE, A. COENEN, S. DEMART, K. VAN DER BRACHT et B. VAN DE PUTTE, *Discrimibruux – Discriminatie door vastgoedmakelaars op de private huurwoningmarkt van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Gent, Vakgroep Sociologie, Universiteit Gent, 2017, 78 p. En 2019, Unia a reçu 276 dossiers de discriminations dans le domaine du logement. Un dossier sur trois concernait les critères dits « raciaux ». Unia ouvre un dossier lorsque (I) le signalement renvoie à un motif de discrimination pour lequel Unia est compétent ou qui a trait aux droits des personnes handicapées et (II) l'auteur du signalement attend un avis concret ou une autre intervention. En 2019 toujours, Unia a enregistré 134 dossiers liés à une discrimination potentielle fondée sur la fortune dans le domaine du logement.

¹¹⁸ En Région de Bruxelles-Capitale, « selon l'Enquête de santé 2013 portant sur l'ensemble des logements (loués ou non), environ 22 % des ménages évoquent au moins l'un des problèmes suivants concernant leur domicile: situation de surpeuplement, incapacité à chauffer convenablement leur logement et problèmes d'humidité ou de moisissures. Les locataires (sur le marché locatif privé) sont plus fréquemment confrontés à ces problèmes (26 %) que les propriétaires (13 %). Au niveau de la situation familiale, les couples avec enfants sont les plus touchés par ces problèmes (34 %), suivis par les familles monoparentales (27 %) contre 14 % parmi les couples et les isolés sans enfants dans la Région. Parmi les ménages bruxellois déclarant avoir des difficultés à joindre les deux bouts, 34 % évoquent au moins l'un des problèmes susmentionnés concernant leur logement, contre 11 % parmi les ménages bruxellois déclarant joindre facilement les deux bouts. (source: Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, *Baromètre social 2019*, p. 59) ». Voy. https://www.luttepauvrete.be/wp-content/uploads/sites/2/2020/05/chiffres_qualite_logements.pdf, pp. 4 et 5.

¹¹⁹ Selon l'Observatoire des loyers en Région bruxelloise, les loyers ont augmenté de 20 %, hors indexation, de 2004 à 2018.

¹²⁰ E/C.12/2001/10, § 8, souligné par nous.

simultanément plusieurs domaines de l'existence, *compromettant gravement les chances d'exercer ou de reconquérir ses droits dans un avenir prévisible*¹²¹ ».

Ainsi, dira J. Fierens, « l'essence de la pauvreté est juridique et que par conséquent, elle doit d'abord être combattue par le droit et l'accès au droit. Mais cet accès, comme les droits eux-mêmes, doit être aussi bien individuel que collectif »¹²². Les travaux préparatoires relatifs à la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, introduisant un droit d'action d'intérêt collectif au bénéfice d'associations, indiquaient déjà clairement qu'« il est vrai que, normalement, seuls les préjudiciés peuvent mettre l'action publique en mouvement, mais en cette matière les victimes sont particulièrement défavorisées et doivent pouvoir trouver un appui extérieur. Les victimes d'actes discriminatoires sont souvent marginalisées et n'osent pas porter plainte de crainte de subir une plus grande discrimination encore. *Il est donc nécessaire que des associations puissent assurer le relais et il faut, par conséquent, permettre à certaines associations qui, actuellement, n'ont que le droit de demander la réparation d'un préjudice subi par un de leurs membres ou celle de l'atteinte aux fins qu'elles poursuivent de pouvoir également intervenir lorsque les victimes ne sont pas membres de l'organisation et sont trop démunies soit au point de vue formation juridique, soit au point de vue psychologique, pour pouvoir agir en leur nom propre* »¹²³.

L'action d'intérêt collectif est donc apparue comme indispensable pour assurer la protection d'un droit fondamental au bénéfice des personnes vulnérables. Et nous avons vu précédemment que permettre aux associations d'exercer une « action en cessation » optimaliserait incontestablement l'efficacité du processus.

En conclusion, il serait justifié que l'exercice de la compétence d'adopter des dispositifs de protection juridique efficace des locataires – action d'intérêt collectif par le biais éventuel d'une action en cessation – soit considéré comme nécessaire à l'exercice de la compétence principale de la Région bruxelloise en matière de droit fondamental au logement et de réglementation de la relation locative.

b) quant au traitement différencié et à l'impact marginal

Si désormais une nouvelle disposition du Code bruxellois du logement devait viser à attribuer au tribunal de première instance la capacité de connaître d'une action en cessation, par une association, à l'encontre des actes

¹²¹ Voy. E/CN.4/Sub.2/1996/13, souligné par nous; également Conseil des droits de l'homme, Version finale du projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme, présentée par la Rapporteuse spéciale sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, Magdalena SEPÚLVEDA CARMONA, 18 juillet 2012, A/HRC/21/39.

¹²² J. FIERENS, « L'action d'intérêt collectif: prothèse juridique ou libération de l'individualisme procédural? », *op. cit.*, p. 10, 46 p.

¹²³ *Pasin.*, 1981, p. 1276, souligné par nous.

violant le droit au logement, cette disposition n'affecterait pas l'ensemble de l'organisation des tribunaux de l'ordre judiciaire.

D'une part, le traitement différencié se justifie par la nécessité d'agir rapidement à l'encontre des activités illégales de certains propriétaires ou autres acteurs qui, on l'a démontré, mettent à mal la réalisation du droit au logement.

D'autre part, on peut considérer que l'impact de cette disposition reste marginal quant à la compétence reconnue à l'autorité fédérale pour l'organisation des tribunaux de l'ordre judiciaire dans la mesure où le tribunal de première instance a déjà à connaître de ce type d'action en cessation.

En outre, cette disposition ne préjudicie en rien les autres voies de recours existantes au bénéfice des locataires, comme le recours devant le juge de paix.

Chapitre 2. Autres dispositifs

On l'a dit dans l'introduction, d'autres types de procédures judiciaires (que l'action d'intérêt collectif proprement dite) existent également dans notre arsenal juridique, riches de potentialités. Songeons à l'action des groupements « en défense des intérêts individuels d'autrui », par exemple, ainsi qu'à l'« action en réparation collective » (ou *class action*). Plus globalement, les associations sont amenées aujourd'hui à jouer un rôle grandissant de soutien direct au preneur attrait en justice, ce qui soulève certaines questions. Puisque l'action d'intérêt collectif *sensu stricto* n'épuise pas le sujet, terminons la présente contribution en évoquant ces trois points (dans cet ordre), fût-ce plus brièvement.

Section 1. L'action des groupements ou associations « en défense des intérêts individuels d'autrui »

Sous-section 1. Contextualisation

Ainsi, certaines législations instituent une « action en défense des intérêts individuels d'autrui ». Cette dernière est généralement définie, par la doctrine belge, comme « celle par laquelle le groupement agit en justice pour défendre les intérêts individuels de tout ou partie de ses membres »¹²⁴.

Dans cette hypothèse, la personne morale défend des intérêts particuliers (pouvant être ceux de personnes précarisées)¹²⁵, au contraire de l'action

¹²⁴ J. DABIN, « La recevabilité des actions en réparation intentées par les groupements privés autres que les sociétés, en raison du dommage causé soit à la généralité de leurs membres, soit aux fins qu'ils poursuivent », note sous Cass. (2^e ch.), 9 décembre 1957, *R.C.J.B.*, 1958, p. 247.

¹²⁵ Voy., par ex., l'art. 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires : « Les organisations peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu et pour la défense des droits que leurs membres puisent dans

d'« intérêt collectif » lequel dépasse l'intérêt personnel des membres de l'association. Dans le cadre de l'action d'intérêt collectif, l'association agissante ne pourra solliciter du juge des réparations individualisées pour des locataires non présents à la cause.

E. Dermine et S. Remouchamps rappellent à juste titre l'importance revêtue par l'introduction d'actions de groupements « en défense d'intérêts individuels », en ce que ce dispositif « vise généralement à améliorer l'effectivité des droits substantiels individuels, lorsque la protection juridique civile exclusivement individuelle apparaît insuffisante. Comme l'a relevé Mauro Cappelletti, “la complexité de la société moderne et l'enchevêtrement des relations économiques engendrent des situations où des actes particuliers peuvent porter atteinte aux intérêts d'un grand nombre” et “les personnes ainsi lésées sont souvent dans des conditions inadéquates pour obtenir la protection juridictionnelle contre les préjudices individuellement subis”(46). Parfois, elles ne sont pas informées de leurs droits; d'autres fois, le coût de l'action en justice comparé aux gains attendus est un frein, voire un obstacle, à l'introduction de l'action individuelle. *On notera encore que l'inégalité de pouvoir entre les parties au contrat peut également constituer un frein à l'introduction d'actions à l'initiative de la partie la plus faible; c'est par exemple le cas en matière de contrats de travail ou de bail.* La collectivisation de l'action permet son introduction dès que la somme des préjudices individuels excède le coût de l'action(47); elle doit par ailleurs permettre de rééquilibrer le rapport de force entre parties. Par ailleurs, l'expérience et la spécialisation des groupements doivent permettre d'augmenter la détection des violations potentielles de droits individuels ainsi que la qualité de leur défense en justice(48), et donc, en fin de compte, l'effectivité des droits substantiels individuels »¹²⁶.

Certains acteurs, sondés dans le cadre de la présente évaluation, plaident ainsi pour la reconnaissance des « associations de locataires », pouvant être actives en cas de création d'instances paritaires et de médiation, avec la

les conventions conclues par elles. Ce pouvoir des organisations ne porte pas atteinte au droit des membres d'agir personnellement, de se joindre à l'action ou d'intervenir dans l'instance [...] »; l'art. 39 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités: « § 1. Les mutualités et les unions nationales peuvent, avec l'accord des membres concernés ou des personnes à leur charge, ester en justice pour défendre les intérêts de ces personnes à l'égard de tiers dans le cadre des services [...] prévus aux articles 3, b) et c), et 7, §§ 2 et 4. [...] *Les mutualités et les unions nationales peuvent ester en justice pour défendre les droits individuels de leurs membres, moyennant l'accord explicite du membre concerné ou des personnes à sa charge*, ou les droits collectifs de leurs membres et des personnes à leur charge, qui résultent (des conventions et accords visés au titre III, chapitre V, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 précitée), ainsi que de l'article 52 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier. [...] § 2. L'action des mutualités et des unions nationales ne porte pas préjudice aux droits des membres et des personnes à leur charge d'introduire eux-mêmes l'action ou d'intervenir dans le litige ». Voy. aussi l'art. 24 de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie.

¹²⁶ E. DERMINE et S. REMOUCHAMPS, « L'action en justice des organisations représentatives dans le cadre de la loi du 5 décembre 1968 (art. 4) : quand le droit social anticipe les évolutions du droit judiciaire », *op. cit.*, p. 157.

possibilité pour ces associations d'agir en justice, le cas échéant en lieu et place de leurs membres.

Pour mieux cerner la spécificité que comporterait ce type d'action en matière de logement, comparativement à l'action d'intérêt collectif, il importe de décrire quelque peu l'action « en défense des intérêts individuels d'autrui » dont jouissent les organisations syndicales qui, en vertu de la loi du 5 décembre 1968¹²⁷, peuvent « faire respecter, à l'égard des travailleurs, les droits qu'ils tiennent de la convention collective de travail »¹²⁸ (sous-section 2). Nous émettrons ensuite quelques considérations quant à la transposition d'un tel mécanisme en matière de logement (sous-section 3).

Sous-section 2. Action en justice des syndicats en défense des intérêts de leurs membres

Le législateur a habilité les organisations professionnelles à agir au-delà de la condition classique de l'intérêt direct et personnel, en leur offrant la possibilité d'introduire une action en justice pour défendre les droits de leurs membres, même si elles n'ont pas d'intérêt direct et personnel à la cause : en d'autres termes, l'organisation professionnelle poursuit la réalisation de droits substantiels d'autres individus. Ainsi, par exemple, des actions judiciaires ont été introduites par des syndicats, afin d'assurer la défense du droit à la rémunération de catégories de travailleurs particulièrement vulnérables dans des situations de sous-traitance, soit les travailleurs ressortissants de pays tiers en séjour illégal et les travailleurs dans le secteur de la construction¹²⁹.

Dans l'exposé des motifs précédant la loi du 5 décembre 1968, le législateur expose la raison pour laquelle il a décidé d'habiliter les organisations signataires à agir pour défendre les droits que leurs membres tiennent de la convention collective de travail. Selon lui, l'intérêt de cette disposition dérogatoire est « manifeste » : « [l]es membres des organisations signataires peuvent avoir d'excellentes raisons pour ne pas agir individuellement et leur attitude passive peut entraîner la frustration du bénéfice de la convention collective de travail, partant le non-respect de celle-ci »¹³⁰. Le législateur reproduit, dans les travaux préparatoires, la motivation du Conseil d'État luxembourgeois soutenant l'introduction d'une telle action de groupement au Luxembourg. Selon lui, « il est à redouter que, faute de ressources, ou par crainte d'un congédiement ou de mesures de rétorsion de la part des employeurs, les salariés hésitent à exercer l'action qui leur appartient et restent dans

¹²⁷ Voy. l'art. 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

¹²⁸ *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1966-1967, n° 148, p. 13.

¹²⁹ E. DERMINE et S. REMOUCHAMPS, « L'action en justice des organisations représentatives dans le cadre de la loi du 5 décembre 1968 (art. 4) : quand le droit social anticipe les évolutions du droit judiciaire », *op. cit.*, p. 165.

¹³⁰ Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1966-1967, n° 148, p. 13.

l'inaction»¹³¹. Le législateur était donc parfaitement conscient du risque que les travailleurs n'actionnent pas leur droit individuel d'ester en justice, craignant alors que les employeurs, conscients des difficultés pour un travailleur d'agir en justice, se sentent libres de ne pas respecter les conventions collectives de travail¹³². De même, le Conseil d'État luxembourgeois, précité, avait relevé le risque qu'au final, « [l']autorité de la convention [soit] compromise » et que « ses dispositions [puissent] être violées impunément ».

L'organisation syndicale est déclencheuse de l'action, là où les travailleurs ne seraient pas en mesure de l'exercer. En vertu de l'article 4 de la loi de 1968, l'organisation exerce toutefois une action propre, et non l'action de ses membres (le législateur n'a d'ailleurs pas soumis l'action de l'organisation représentative à une autorisation expresse des membres concernés par l'action)¹³³. Par conséquent, elle seule est partie au procès; les travailleurs concernés sont tiers, ce qui signifie que le jugement n'aura autorité de chose jugée qu'à l'égard de l'organisation représentative, et que les travailleurs ne peuvent dès lors exiger l'exécution forcée du jugement alors que la demande a pourtant pour objet la sanction de leurs droits substantiels.

La différenciation entre titulaire de l'action (l'organisation) et celui du droit substantiel (les travailleurs) induit des difficultés. Selon une jurisprudence non marginale, le droit d'action de l'organisation syndicale implique celui d'agir en paiement de sommes non individualisées au profit des affiliés liés par un contrat de travail, mais il appartiendrait ensuite aux seuls travailleurs de poursuivre la défense concrète de leurs intérêts patrimoniaux¹³⁴.

Une doctrine autorisée critique toutefois cette jurisprudence, en affirmant clairement que la demande en justice de l'organisation syndicale doit poursuivre, vu l'objectif de la défense des droits d'individus, « l'effectivité

¹³¹ Avis du Conseil d'État luxembourgeois du 22 octobre 1963 relatif au projet de loi concernant les conventions collectives de travail, Chambre des députés, sess. ord. 1963-1964, n° 919, p. 7 cité dans Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1966-1967, n° 148, p. 12.

¹³² Exposé des motifs, *Doc. parl.*, Sénat, sess. 1966-1967, n° 148, p. 13. Voy. E. DERMINE et S. REMOUCHAMPS, « L'action en justice des organisations représentatives dans le cadre de la loi du 5 décembre 1968 (art. 4) : quand le droit social anticipe les évolutions du droit judiciaire », *op. cit.*

¹³³ L'article 4 de la loi de 1968 ajoute que « ce pouvoir des organisations ne porte pas atteinte au droit des membres d'agir personnellement, de se joindre à l'action ou d'intervenir dans l'instance ».

¹³⁴ Ainsi, par exemple, dans un jugement du 16 septembre 1996, le tribunal du travail de Namur a refusé d'examiner un aspect de la demande de l'organisation syndicale, au motif que « ce droit d'action implique celui d'agir en paiement de sommes non individualisées au profit des affiliés liés par un contrat de travail dans lequel s'intègrent des dispositions normatives d'une convention collective de travail » et que, lorsqu'il s'agit d'une convention collective prévoyant des avantages rémunérateurs, « les organisations représentatives signataires de ladite convention collective ont qualité pour réclamer en justice la liquidation de ces avantages au profit des travailleurs concernés sans qu'il soit question d'obtenir la condamnation de l'employeur à des paiements individualisés et/ou chiffrés en fonction de la situation personnelle distincte de chaque travailleur et l'on ne saurait exiger de ces organisations représentatives qu'elles soient elles-mêmes titulaires d'un droit subjectif à ces avantages ». Voy. E. DERMINE et S. REMOUCHAMPS, « L'action en justice des organisations représentatives dans le cadre de la loi du 5 décembre 1968 (art. 4) : quand le droit social anticipe les évolutions du droit judiciaire », *op. cit.*, p. 223.

de droits subjectifs leur appartenant, ce qui suppose une demande susceptible de déboucher sur un *règlement effectif de la question* [...]. L'application effective des droits issus de la convention collective suppose aussi, et surtout, que la rémunération versée soit adaptée en conséquence et que soient payés les éventuels arriérés [...]. Puisque la raison d'être de l'action en défense des droits est de sortir de la logique traditionnelle, où ce serait la somme d'actions individuelles qui assure le respect de la convention (et l'effectivité des droits qu'elle contient), *l'objet de la demande (mettant en œuvre cette action syndicale) devrait pouvoir viser non seulement la fixation de principe mais également la liquidation d'avantages matériels (pécuniaires) concrets*¹³⁵.

Autrement dit, rien dans l'article 4 de la loi de 1968 ne permet d'empêcher l'organisation syndicale de demander des mesures à ce point précises (individualisées) visant à réparer le préjudice matériel des travailleurs, emportant ainsi un règlement financier à leur bénéfice¹³⁶. Toute autre interprétation enlèverait une partie substantielle de la valeur ajoutée des actions « en défense des intérêts d'autrui ».

Sous-section 3. Action en justice des associations de locataires en défense des intérêts de leurs membres

On pourrait imaginer, en matière de logement, un dispositif similaire à celui prévu au bénéfice des organisations syndicales et de leurs travailleurs.

Des associations de défense des locataires se verraient octroyer la possibilité d'agir en justice pour défendre les intérêts de ces derniers devant le juge de paix. Il resterait à trancher, techniquement, s'il s'agit d'une action fondée sur les mêmes bases de fonctionnement que celle décrite à la sous-section 1, à savoir une action propre de l'association (ce qui permet à l'association d'agir sans requérir l'autorisation expresse des membres concernés par l'action), ou s'il y a lieu de prévoir une action en substitution/subrogation légale, qui consiste en la possibilité pour l'association d'activer l'action de ses membres.

En tout état de cause, quel que soit le dispositif privilégié, la condamnation au respect de la norme violée (du Code bruxellois du logement ou d'une autre ordonnance), à la suite d'une action (propre ou, *a fortiori*, en substitution) d'une association, pourrait alors se voir doublée/explicitée par une application concrète susceptible de s'appliquer à chaque locataire concerné par la violation.

La demande de l'association serait alors chiffrée. Elle visera, le cas échéant, une condamnation à des montants précis, consacrant le rétablissement

¹³⁵ E. DERMINE et S. REMOUCHAMPS, « L'action en justice des organisations représentatives dans le cadre de la loi du 5 décembre 1968 (art. 4) : quand le droit social anticipe les évolutions du droit judiciaire », *op. cit.*, pp. 220-222.

¹³⁶ E. DERMINE et S. REMOUCHAMPS, « L'action en justice des organisations représentatives dans le cadre de la loi du 5 décembre 1968 (art. 4) : quand le droit social anticipe les évolutions du droit judiciaire », *op. cit.*, p. 228.

entier du/es locataire/s dans ses/leurs droits. Ce/s locataire/s sera/ont donc identifié/s. Une telle demande en justice, par une association, suppose nécessairement une collaboration directe avec les locataires, par exemple pour obtenir leurs preuves de paiement du loyer et des charges, preuves d'occupation correcte du bien loué, preuves de revenus ou d'autres éléments propres à leur situation personnelle. Le recours à l'astreinte sera, ensuite, susceptible de jouer un rôle important sur le plan de l'exécution de la condamnation, par le propriétaire, au bénéfice de locataires non parties à la cause.

Si c'est la formule d'une « action propre » qui est privilégiée, il serait, par ailleurs, intéressant de prévoir un mécanisme d'information à destination des potentiels bénéficiaires de l'action, lorsque l'association agirait de son propre chef, sans avoir été sollicitée préalablement par un locataire ou l'ensemble d'entre eux¹³⁷. Ainsi, les locataires informés pourraient, le cas échéant, se joindre à titre individuel à l'action et, sans équivoque possible, chiffrer leur demande tout en bénéficiant directement des effets attachés au jugement.

À nouveau, cette « innovation judiciaire » que voudrait introduire la Région ne peut reposer que sur les pouvoirs implicites de cette dernière.

Section 2. Une « action en réparation collective et exécution forcée » en matière de logement ?¹³⁸

En 2013, M. Galanter concluait déjà, à l'issue d'une analyse de plusieurs systèmes judiciaires, que pour encourager l'action judiciaire par les plus précarisés, il fallait un bon service d'aide juridique, l'abolition d'indemnités de procédure, un système de dommages et intérêts punitifs décourageant les dominants de transgresser, et l'introduction d'une dimension collective au recours par le biais de « *class action* »¹³⁹.

La *class action*, qui existe également sous le nom de « recours collectif » ou d'« action en réparation collective », a une autre logique que l'action d'intérêt collectif. Cette procédure permet à un ou plusieurs individus (personnes physiques ou morales) dont les droits ont été lésés, d'introduire une action dont l'issue vaudra à l'égard de tous les sujets qui sont dans une situation identique (la classe) et qui pourront s'en réclamer, sans pour autant que tous les membres de la classe soient parties à l'instance. Autrement dit, il s'agit ici d'une compilation de demandes individuelles de « consommateurs ». À l'heure actuelle, elle n'existe en Belgique que pour des hypothèses limitées, étrangères à l'objet de la présente étude¹⁴⁰.

¹³⁷ Un tel mécanisme d'information n'est pas prévu dans l'art. 4 de la loi de 1968, et la doctrine à ce sujet le regrette.

¹³⁸ Cette section a été rédigée par Vincent Letellier.

¹³⁹ M. GALANTER *et al.*, « Pourquoi les mêmes gardent l'avantage ? Introduction à la traduction française », *Droit et société*, 2013/3 (n° 85), p. 565.

¹⁴⁰ Ce mode d'action a été introduit par la loi du 27 mars 2014 portant insertion des dispositions réglant des matières visées à l'article 77 de la Constitution dans le livre XVII « Procédures

Plus précisément, l'action en réparation collective a pour objet la réparation de dommages individuels, ayant une cause commune, subis par les membres d'un groupe constitué pour la circonstance. Appliquée à notre domaine, la question se pose de savoir si l'on peut envisager qu'en cas de violations des obligations contractuelles par un multipropriétaire ou des règles protégeant les locataires, ces derniers puissent obtenir collectivement une indemnisation ou l'exécution en nature d'une obligation à charge du bailleur.

L'objectif de faciliter l'accès à la justice lorsque la violation des droits des locataires cause un dommage ou que le propriétaire n'exécute pas (valablement) ses obligations légales, réglementaires ou contractuelles pourrait en effet être rencontré par la mise en œuvre d'une action en réparation collective, à l'instar de ce que le Code de droit économique organise à l'égard des consommateurs.

Cette action en réparation collective, instituée par les articles XVII.35 et suivants du Code de droit économique, nécessite toutefois la survenance d'un dommage, ce qui exclut par définition qu'elle puisse tendre uniquement au prononcé d'actions déclaratoires ou d'une injonction exclusives de tout aspect indemnitaire qui demeurent régies par les dispositions instaurant un droit d'action en cessation ou par le droit commun des actions d'intérêt collectif. Il résulte par ailleurs du caractère indemnitaire de l'action, qu'en matière contractuelle, elle ne pourrait permettre que l'exécution en nature d'une obligation contractuelle soit demandée. Selon certains auteurs, la réparation au sens strict vise uniquement l'indemnisation du dommage subi à la suite d'une inexécution de l'obligation litigieuse et non l'exécution forcée d'une obligation promise¹⁴¹.

Une telle solution ne serait pas adaptée à la matière du bail dès lors qu'il semble primordial de permettre également d'obtenir, de manière collective, l'exécution en nature des obligations contractuelles au bénéfice des plusieurs locataires concernés. Pour cette raison, l'on propose plutôt la mise en œuvre d'une action en réparation collective et exécution forcée.

La consécration d'une nouvelle action en réparation collective qui inclurait la possibilité d'obtenir l'exécution en nature des obligations contractuelles, devrait permettre (1) de rendre possible l'accès égal au droit et à la justice en vue de permettre notamment la réparation de préjudices identiques ou similaires subis par de multiples individus, (2) de substituer à une multitude d'actions individuelles une seule action en justice et (3) d'assurer une

juridictionnelles particulières» du Code de droit économique et modifiant le Code judiciaire en vue d'attribuer aux cours et tribunaux de Bruxelles une compétence exclusive pour connaître de l'action en réparation collective visée au livre XVII, titre 2, du Code de droit économique.

¹⁴¹ P. WÉRY, *Droit des obligations*, vol. 1, *Théorie générale du contrat*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 523.

certaine forme de dissuasion des comportements dommageables dans le chef de propriétaires¹⁴².

- 1) L'action en réparation collective permet tout d'abord la réparation de préjudices ou l'exécution d'obligations qui ne font pas l'objet de recours selon les procédures ordinaires. La possibilité de joindre des prétentions individuelles et de les faire valoir collectivement peut ainsi constituer une amélioration de l'accès à la justice, en particulier lorsque le coût des actions individuelles risque de dissuader les locataires lésés de saisir le juge. Elle permet par ailleurs de réduire l'inégalité du rapport de force entre les locataires lésés, dont les préjudices subis sont individuellement trop faibles pour justifier une action individuelle (par exemple, un décompte de charge injustifié, un défaut d'entretien ou l'absence de réalisation de travaux à charge du propriétaire, etc.), et le propriétaire responsable qui jouit dès lors d'une impunité pernicieuse. Collectiviser les frais et les risques procéduraux permet de remédier à la première cause d'absence de recours au droit que constitue le coût d'une procédure en justice.

Il s'agirait de permettre de ne pas laisser sans indemnisation des petits préjudices ou certaines obligations lettre morte, à l'égard d'un certain nombre de locataires; la collectivisation des préjudices individuels permet de leur accorder un crédit indiscutable et de leur donner une importance susceptible de les faire échapper à l'indifférence de la règle de droit¹⁴³.

- 2) L'action en réparation collective et en exécution forcée permet une économie de procédures au bénéfice de la collectivité. Une centralisation des demandes au sein d'une même instance permet une économie procédurale, les arguments et preuves communs aux différentes affaires ne faisant l'objet que d'un seul examen.
- 3) L'ouverture d'une voie d'accès simplifiée et économiquement abordable pour les locataires permet également de prévenir la violation du droit en amont, compte tenu de l'effet dissuasif de certains comportements dans le chef des propriétaires qu'implique le risque d'une procédure judiciaire à laquelle ils ne sont actuellement pas exposés.

Compte tenu des spécificités de cette procédure, où l'association agit par représentation de locataires identifiés ou identifiables, il serait justifié de ne pas permettre à toute association dont l'objet social tient dans la défense des intérêts des locataires d'agir en faveur du droit au logement mais d'en limiter le champ d'application à certaines associations. Il est proposé d'ouvrir cette action aux associations représentatives membres du Conseil consultatif du logement ainsi qu'aux associations de défense des intérêts des locataires qui auraient reçu l'agrément du Gouvernement.

¹⁴² Voy. à propos de l'action en réparation collective en matière de consommation, É. FALLA, *La réparation des dommages de masse*, Bruxelles, Larcier, 2017, p. 513.

¹⁴³ *Ibid.*, p. 519.

En matière d'action en réparation de dommages de masse, deux options sont envisageables concernant la représentation des personnes concernées. Soit l'association représente toutes les personnes concernées sans que celles-ci doivent se déclarer. Dans ce cas, sauf si elles ont exprimé leur volonté de ne pas faire partie du groupe représenté (*opt-out*), toutes les personnes concernées bénéficient de la décision obtenue ou en cas d'échec se voient opposer son autorité de chose jugée. Soit l'association ne représente que les personnes qui ont expressément manifesté leur volonté d'être représentées (*opt-in*). Il sera préconisé, avec la doctrine spécialisée en matière de recours collectifs, de consacrer le système d'option d'exclusion (*opt-out*) qui est celui qui permet le meilleur accès à la justice des victimes qui, isolément, sont impuissantes à revendiquer le respect de leurs droits, particulièrement lorsque le dommage est faible et/ou que le public cible est fragilisé et peu enclin à prendre l'initiative du recours au droit. Comme le souligne le professeur P.-Cl. Lafond, «opter pour la méthode d'inclusion expresse conduit à émasculer l'exercice collectif des actions individuelles de toute efficacité»¹⁴⁴.

Il est dès lors proposé d'insérer dans le Code bruxellois du logement une disposition qui pourrait être libellée comme suit :

« § 1^{er}. Par dérogation aux articles 17 et 18 du Code judiciaire, l'action collective qui vise l'exécution d'une obligation ou l'indemnisation d'un dommage est recevable lorsqu'il est satisfait aux conditions suivantes : 1° la cause invoquée constitue une violation potentielle par un bailleur d'une obligation légale, réglementaire ou contractuelle à l'égard de plusieurs locataires ;

2° l'action est introduite par une association représentée au conseil consultatif du logement ou par une association de défense des locataires agréée par le Gouvernement, qualifiée ci-après de représentant des locataires.

§ 2. L'association visée au paragraphe premier représente l'ensemble des locataires lésés par la cause invoquée à l'exception de ceux qui auront déclaré au greffe leur volonté de ne pas faire partie du groupe de locataires représentés. Cette déclaration peut être notifiée au greffe par simple courrier jusqu'à la clôture des débats.

§ 3. L'action visée au paragraphe premier est introduite par requête qui, sans préjudice de l'article 1034*bis* du Code judiciaire, contient l'identité des locataires pour lesquels l'association entend agir ou à défaut de pouvoir les identifier de manière exhaustive en estimant leur nombre et en précisant l'adresse du ou des logements loués.

§ 4. Le greffe convoque le représentant des locataires et le défendeur sous pli judiciaire à comparaître à l'audience fixée par le juge. Le défen-

¹⁴⁴ P.-Cl. LAFOND, *Le recours collectif comme voie d'accès à la justice pour les consommateurs*, Montréal, Éditions Thémis, 1996, p. 313, cité par É. FALLA, *La réparation des dommages de masse*, *op. cit.*, pp. 524 et 525.

deur est tenu d'informer les locataires potentiellement concernés de l'introduction de l'affaire au moyen du formulaire dont le modèle est arrêté par le Gouvernement.

Préalablement à tout débat au fond, le juge tente de concilier les parties.

§ 5. Le jugement statuant sur la demande qui conclut à la violation d'une obligation ou à une faute dans le chef du bailleur contient au moins les éléments suivants :

1° l'identification de l'obligation violée ou de la faute et la description détaillée du préjudice collectif s'il échet ;

2° l'identification des locataires concernés, par référence aux adresses des biens concernés ;

3° la dénomination du représentant des locataires, son adresse, son numéro d'entreprise ;

4° la dénomination ou le nom et prénom du défendeur, son adresse et son numéro d'entreprise ou de registre national ;

5° le cas échéant, les mesures de publicité de la décision dont l'affichage dans les communes des lieux loués si la mesure s'avère utile à l'information des locataires concernés ;

7° les mesures d'exécution forcées et/ou les modalités et les montants de la réparation ou la manière d'établir ces montants si l'indemnisation des préjudices individuels nécessite des calculs sur la base d'éléments propres à chaque locataire ;

8° le délai pendant lequel les locataires concernés peuvent s'adresser au greffe afin d'obtenir réparation à défaut d'exécution consentie par le défendeur ; ce délai ne peut être inférieur à un an ;

9° le cas échéant, le montant de la garantie à fournir par le défendeur.

§ 6. Le jugement lie tous les locataires concernés à l'exception de ceux qui ont fait la déclaration visée au paragraphe 2. Le greffe en notifie une copie à chacun des locataires identifiés.

§ 7. Le défendeur s'acquitte des obligations mises à sa charge par le jugement à l'égard de chaque locataire concerné et s'en justifie auprès de l'association requérante dans les trois mois de la notification qui lui a été faite du jugement.

§ 8. Le juge reste saisi jusqu'à l'exécution intégrale de la décision au bénéfice de tous les locataires concernés et peut être avisé par simple lettre de toute difficulté dans l'établissement des décomptes individuels. Dans ce cas, il convoque les parties et le ou les locataires concernés en vue d'établir le décompte des sommes qui leur reviennent».

Section 3. Permettre aux associations d'assister le locataire en justice

À l'unisson, les acteurs associatifs expriment l'impérieuse nécessité de faciliter la défense en justice au bénéfice des personnes précaires, pour rendre plus effectif le droit au logement, mais aussi le respect des dispositions concrètes protectrices des législations régionales en matière locative¹⁴⁵. Or, la plupart des associations bruxelloises en matière de droit au logement se disent, à ce jour, peu familières des actions judiciaires à dimension collective pour promouvoir des politiques publiques ou des solutions collectives, mais favorables aux innovations en ce domaine. Elles insistent toutes, parallèlement, sur le rôle fondamental de soutien direct au locataire justiciable, qu'elles doivent jouer actuellement dans les procédures locatives.

Par leur grande proximité avec leurs usagers dont elles connaissent les conditions de vie mieux que tout autre acteur, les associations assument cet office de marchepied essentiel vers un avocat¹⁴⁶. Toutefois, les avocats disponibles manquent parfois, ou l'argent pour les payer lorsque l'usager jouit de revenus supérieurs aux seuils d'accès à l'aide juridique (partiellement) gratuite, ou encore la confiance dans la justice et ses auxiliaires¹⁴⁷.

C'est pourquoi, pour lutter contre ce non-recours au juge, de nombreuses associations sollicitent une réflexion sur l'octroi, à tout le moins, d'une autorisation généralisée d'assister le locataire devant la Justice; et ce, quel que soit le degré juridictionnel¹⁴⁸. Elles épinglent le paradoxe existant entre l'exigence de professionnalisation qui pèse sur elles et le refus qu'il leur est opposé de prolonger leur action en assistant le locataire en justice. Assister ne veut pas dire «représenter»¹⁴⁹ mais bien être présent, accompagner et aider le loca-

¹⁴⁵ Cf. la recherche *Évaluation de la législation bruxelloise du logement en vue de la concrétisation du droit au logement* réalisée en juin 2021 par N. BERNARD, V. VAN DER PLANCKE, V. LETELLIER et V. ALONSO pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale (cahier des charges n° DAC-MG 092020).

¹⁴⁶ J. FIERENS, «L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle)», *J.T.*, 2019, n° 6790, p. 737.

¹⁴⁷ Pour une analyse d'un panel de raisons expliquant le non-recours au juge, voy. V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD, *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement*, étude commanditée par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, Commission communautaire commune, 2019: www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf.

¹⁴⁸ Voy. <https://syndicatdeslocataires.wordpress.com/2019/02/25/revendications-du-syndicat-des-locataires-2019/>.

¹⁴⁹ «Représenter» signifie pouvoir se substituer entièrement au justiciable, et parler en son nom même en son absence. On est alors dans le champ de l'exercice de l'action d'autrui par représentation avec mandat. La doctrine avisée précise ainsi que «Dans le cas de la représentation en justice, l'exercice de l'action est confié à un représentant mais la recevabilité de l'action demeure dépendante de l'existence d'un intérêt et de la qualité à agir dans le chef du représenté, qui, seul, est titulaire du droit d'action et donc partie au procès. La qualité à agir doit donc être appréciée simultanément dans le chef du représenté et du représentant. Autrement dit, la condition de la qualité se dédouble. Dans le chef du représenté, elle découlera généralement de l'existence d'un intérêt direct et personnel. Le représentant n'aura quant à lui qualité à agir que s'il peut justifier de l'existence et de l'étendue de son

taire à se défendre. Actuellement, lorsqu'un membre d'une association est présent lors d'une audience, les juges refusent majoritairement une prise de parole par ce dernier, et c'est à cela qu'il faudrait, *a minima*, remédier. Des études ont en effet démontré que si les déterminants de la présence des locataires à l'audience sont multiples, ceux-ci sont plus enclins à s'y rendre lorsqu'ils peuvent être accompagnés par un travailleur social ou un juriste d'une association¹⁵⁰.

Si les avocats n'ont aucun monopole dans la rédaction de consultations juridiques¹⁵¹, ils jouissent certes, en vertu des articles 440¹⁵² et 728¹⁵³ du Code judiciaire, d'un relatif « monopole de représentation et de la plaidoirie ». Ce monopole ne tient toutefois qu'à la volonté du législateur, et il s'effrite au

pouvoir d'agir au nom et pour compte d'autrui ». Voy. E. DERMINE et S. REMOUCHAMPS, « L'action en justice des organisations représentatives dans le cadre de la loi du 5 décembre 1968 (art. 4) : quand le droit social anticipe les évolutions du droit judiciaire », *op. cit.* p. 161.

¹⁵⁰ N. DÉMOULIN (Député), M. LEBLANC LAUGIER (Inspectrice générale de l'administration du développement durable, au CGEDD) et H. ZERAÏ (Attaché parlementaire), Rapport « Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19) », *Rapport remis au Premier ministre de la République française*, décembre 2020, p. 39. Voy. également la Thèse de sociologie et science politique de Camille François : « Déloger le peuple – l'État et l'administration des expulsions locatives », novembre 2017, Université Paris 8.

¹⁵¹ Dans l'incertitude aujourd'hui de pouvoir prendre la parole à l'audience, il est toujours recommandé aux associations de rédiger une note d'audience, voire des conclusions, au nom de leur usager, afin de formaliser la version des faits et les droits violés de ce dernier.

¹⁵² Art. 440. « Devant toutes les juridictions, sauf les exceptions prévues par la loi, seuls les avocats ont le droit de plaider. L'avocat comparait comme fondé de pouvoirs sans avoir à justifier d'aucune procuration, sauf lorsque la loi exige un mandat spécial ».

¹⁵³ Art. 728. « § 1^{er}. Lors de l'introduction de la cause et ultérieurement, les parties sont tenues de comparaître en personne ou par avocat.

§ 2. Devant le juge de paix, le [2 tribunal de l'entreprise]2 et les juridictions du travail, les parties peuvent aussi être représentées par leur conjoint [1, par leur cohabitant légal]1 ou par un parent ou allié porteurs d'une procuration écrite et agréés spécialement par le juge.

[...]

§ 3. En outre, devant les juridictions du travail, le délégué d'une organisation représentative d'ouvriers ou d'employés, porteur d'une procuration écrite, peut représenter l'ouvrier ou l'employé, partie au procès, accomplir en son nom les diligences que cette représentation comporte, plaider et recevoir toutes communications relatives à l'instruction et au jugement du litige.

Devant ces mêmes juridictions, le travailleur indépendant peut, dans les litiges relatifs à ses propres droits et obligations en cette qualité ou en qualité de handicapé, être pareillement représenté par le délégué d'une organisation représentative d'indépendants.

(Dans les litiges prévus à l'article 580, 8°, c (relatifs au minimum de moyens d'existence et au droit à l'intégration sociale) et à l'article 580, 8°, d relatif à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale en ce qui concerne les contestations relatives à l'octroi de l'aide sociale, à la révision, au refus, au remboursement par le bénéficiaire et à l'application des sanctions administratives prévues par la législation en la matière, l'intéressé peut, en outre, se faire assister ou être représenté par un délégué d'une organisation sociale qui défend les intérêts du groupe des personnes visées par la législation en la matière).

Dans ces mêmes litiges, le centre public d'aide sociale comparait soit par un avocat, soit par un membre effectif ou un membre du personnel délégué par lui; le Ministre ayant l'aide sociale dans ses attributions peut se faire représenter par un fonctionnaire ».

fil des interventions législatives¹⁵⁴. Ainsi, par exemple, la procédure devant le tribunal du travail tend à faciliter au maximum son accès au justiciable en permettant à ce dernier, notamment dans les litiges qui l'opposent au CPAS, d'être *assisté ou représenté* par un avocat, mais aussi par un juriste ou un délégué d'une association ou « organisation sociale qui défend les intérêts du groupe des personnes visées par la législation en la matière »¹⁵⁵. Certaines associations font signer un mandat par le justiciable¹⁵⁶.

La question se pose légitimement de savoir s'il ne faut pas modifier l'article 728 du Code judiciaire, pour inclure un mécanisme parallèle dans les actions en justice opposant locataires et propriétaires, devant le juge de paix ou le tribunal de première instance (en appel). Pour rappel toutefois, les acteurs associatifs interrogés dans le cadre de la présente étude sollicitent essentiellement la possibilité d'*assister* le locataire, ce qui maintient l'exigence de la présence de ce dernier à l'audience, et non celle de le *représenter*^{157/158}.

L'introduction de pareille réforme nécessiterait, en tout état de cause, qu'il y ait un débat entre acteurs concernés (secteur associatif, magistrats...) sur la question des critères d'identification des travailleurs d'associations qui

¹⁵⁴ Voy. sur cette question: J.-P. BUYLE et J.-S. LENAERT, «Le monopole de l'avocat: privilège anachronique ou impérative nécessité», in *Les monopoles professionnels*, Anthemis, 2010, (pp. 21-80), pp. 23 et s.

¹⁵⁵ Voy. art. 728, § 3, al. 3 du Code jud. Par exemple un délégué syndical, un assistant social, un délégué d'association, etc., tels l'aDAS, le service Infor Droits du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, le service Infor Droits de la Free Clinic (pour tous les usagers des CPAS), le Front des SDF (pour un sans-abri), un syndicat de locataires (pour les questions de logement), etc. Chacun de ces représentants doit toutefois être porteur d'une procuration. S'il s'agit du délégué d'une association, il faut également déposer les statuts de cette dernière. Sur ces questions, voy. notamment P. PALSTERMAN, «Les juridictions du travail et la réforme de la Justice», *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2000/1-2 (n^{os} 1666-1667), pp. 1-60; M. JOURDAN, P. HUBAIN, S. REMOUCHAMPS et S. CALA, «Quelques spécificités de la procédure devant les juridictions du travail», mis en ligne le 25 septembre 2020, https://www.terralaboris.be/IMG/pdf/doc_piege_de_la_procedure_regles_generales.pdf.

¹⁵⁶ Voy. l'annexe 3.

¹⁵⁷ Les discussions du Conseil consultatif du logement à ce sujet abondent dans le même sens. Voy. PV du CCL du 15 janvier 2021.

¹⁵⁸ Il est intéressant de relayer ici une opinion émise par quelques juges de paix, selon lesquels un représentant du CPAS devrait pouvoir représenter le justiciable devant eux: «Il serait souhaitable qu'un représentant du CPAS puisse également représenter le débiteur devant le juge de paix. En effet, comme nous l'avons déjà mentionné, le débiteur convoqué ne comparait que rarement à l'audience. Souvent par honte, par manque de perspectives ou par le fait qu'en tant que non-juriste, il ne sait généralement pas que la demande est contestable au regard des clauses de majoration. Il doit donc être motivé à se présenter à l'audience ou à s'y faire représenter afin d'éviter des frais de justice et d'exécution élevés. Le CPAS pourrait jouer un rôle déterminant. Le cas échéant après une visite à domicile, il pourra déterminer la cause du non-paiement, proposer un plan de remboursement au créancier ou faire convoquer celui-ci pour adopter ce plan de remboursement dans le cadre d'une conciliation». Voy. A. BILLIET, D. DE GROOTE, B. SCHRETTTER et L. VRANCKEN, «Tribune libre. L'Union royale des juges de paix et de police: la procédure de conciliation contre la pauvreté, ensemble avec le CPAS», *J.T.*, 2020/31, p. 643. Nous pensons toutefois, *a priori*, que cela mettrait les CPAS dans une posture compliquée, dès lors que ce n'est nullement leur rôle de représenter les intérêts de leurs usagers, mais bien uniquement d'activer leur droit à l'aide sociale (*sensu lato*) quand ces derniers sont dans les conditions.

seraient habilités à assister les justiciables devant les tribunaux. Ainsi, il faudra notamment trancher la question de savoir s’ils devront, ou non, justifier d’un diplôme de juriste, voire d’une certaine durée d’expérience professionnelle dans le secteur du logement.

Annexe 1. Recours introduits par des associations devant la Cour constitutionnelle en matière de droit au logement depuis 2003 ¹⁵⁹

69/2005 20.4.2005 Ordonnance RBC portant Code bruxellois du logement	Syndicat national des propriétaires + individus Intervention du Rassemblement bruxellois pour le droit à l’habitat (NB: ce n’est pas le RBDH qui a introduit le recours mais il a demandé à intervenir à la cause pour faire valoir ses arguments)	Violation art. 10, 11, 16, 17, 35, 39 Const. + 1 P1 CEDH L’ordonnance donnerait un pouvoir d’expropriation de fait en permettant de priver le propriétaire du droit d’usage de son bien pour 9 ans – consacre un droit de gestion publique Discrimination entre propriétaires
101/2008 10.7.2008 Modif Code flamand du Logement Obligation de montrer être prêt à apprendre le NL pour accéder à un logement social	Liga voor Mensenrechten Vlaams Overleg Bewondersbe- langen / Gvmt Cmm frçse	Compétence Violation vie privée Violation art. 10-11 et 23 Const.: discrimination entre 2 catégo- ries de locataires et candidats- locataires: ceux qui maîtrisent le NL et ceux qui ne le maîtrisent pas (langue)
183/2013 19.12.2013 Loi TVA sur les prestations d’avocats	OBFG, SAD, Bureau d’accueil et de défense des jeunes, Syndicat des Locataires de Logements sociaux , LDH, L’association de défense des allocataires sociaux, L’atelier des Droits Sociaux, Collectif Solidarité contre l’Exclusion, Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen her woord nemen, FGTB	Droit à l’assistance d’un avocat Inégalité de traitement injustifiée entre avocats et autres professions libérales

¹⁵⁹ Loi du 25 février 2003. 13 recours introduits.

24/2015 5.3.2015 Décret Région flamande relatif au logement: obligation de démontrer la volonté d'apprendre le NL ou de suivre un parcours d'intégration civique pour accès au logement social	Asbl Vlaams Huurdersplatform ¹⁶⁰ et asbl Forum van Etnisch-Culturele Minderheden ¹⁶¹	- Répartition des compétences - Discrimination entre époux qui louent un logement social et époux qui louent un logement sur marché privé - Droit à un logement décent des partenaires de locataires sociaux - Droit vie familiale enfants - Liberté circul. travailleurs (UE)
12/2016 27.11.2016 Ordonnance RBC protection de l'environnement contre certaines nuisances	Inter-Environnement, Syndicat des Locataires de Logements sociaux + individus	- Régression dans la protection de l'environnement – art. 22-23 Const. - Discrimination entre citoyens accédant aux lieux publics - Accès à l'information, participation du public au processus décisionnel et accès à la justice en matière d'environnement
[27/2017 (3 recours) 23.2.2017 TVA prestations avocats]	OBFG, SAD, Bureau d'Accueil et de Défense des Jeunes, Syndicat des Locataires de Logements Sociaux , LDH, L'association de Défense des Allocataires Sociaux, L'Atelier des Droits Sociaux, Collectif Solidarité contre l'Exclusion: Emploi et Revenus pour tous, Vlaams Netwerk van vereniging waar armen het woord nemen, FGTB / OVB / Ordre des avocats du barreau d'Arlon + autres ordres des avocats / individus	Arrêt rendu suite à la réponse de la CJUE à la question préjudicielle posée dans l'arrêt 165/2014 du 13.11.2014
63/2017 18.5.2017 Ordonnance RBC réforme fiscale: prime accordée aux personnes fragilisées pour compenser la hausse du précompte immobilier mais excluant les locataires	Inter-Environnement Bruxelles, Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, Fédération bruxelloise de l'Union pour le logement, Les Équipes populaires, Syndicat des Locataires de Logements Sociaux	- Droit vie privée et familiale - Droit à la protection d'un logement
104/2018 19.7.2018 Décret flamand logement	Vlaams Huurdersplatform + Intervention Liga	Discriminations entre ≠ catégories de locataires sociaux Standstill
136/2019 17.10.2019 Décret Région flamande code du logement: obligation de disposer d'une aptitude linguistique du néerlandais pour occuper un logement social [Recours introduit en 2017]	Association de promotion des droits humains et des minorités	- Loi spéciale facilités linguistiques - Art. 10, 11, 23 Const.: différence de traitement entre locataires d'une habitation sociale selon qu'il dispose ou non du niveau requis de néerlandais – Discrimination liée à la langue

¹⁶⁰ Objet social: favoriser le droit au logement des locataires et candidats locataires et en particulier les groupes socialement vulnérables.

¹⁶¹ Objet social: favoriser reconnaissance et renforcement de la participation sociale des minorités ethnoculturelles et bonne compréhension entre personnes et groupes d'origines différentes.

23/2020 13.2.2020 Décret RW relatif au bail d'habitation [Recours introduit en 2018]	ATD Quart-Monde Belgique, CSC, FGTB, Rassemblement wallon pour le droit à l'habitat, Présence et Action Culturelle, Action chrétienne rurale des femmes – femmes en milieu rural, Vie féminine, Réseau wallon de lutte contre la pauvreté, Fédération wallonne Rassemblement des associations de promotion du logement, MOC, LDH, Centre national des Équipes populaires, Fédération des maisons d'accueil et des services d'aide aux sans-abri, Fédération des Services Sociaux	- Art. 23, 10, 11 Const. - Accès au logement : bailleur autorisé à exiger du candidat preneur une composition de ménage + risque qu'il exige les justificatifs des ressources financières - Permet au bailleur d'exiger la preuve du paiement des trois derniers loyers - Discrimination sur la base de la nationalité ou de l'état de fortune – À l'égard des personnes précarisées - Droit à la vie privée - Protection insuffisante contre expulsions
39/2020 12.3.2020 Loi relative à la pénétration, occupation ou séjour illégitime dans le bien d'autrui (= loi anti-squat) [Recours introduit en 2018]	Woningen 123 Logements, Toestand, Communa, Collectif auQuai, La Clef, La Maison à Bruxelles, Vlaams Huurdersplatform, Fédération bruxelloise de l'Union pour le logement, Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, Solidarités Nouvelles, Habiter Bruxelles, Front commun SDF, L'association de Défense des Allocataires Sociaux, Brussels Platform Armoede, Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, Samenlevingsopbouw Brussel, Réseau wallon de lutte contre la pauvreté, LDH, Liga, Chez Nous – Bij Ons, Réseau belge de lutte contre la pauvreté, FGTB	- Règles répartition des compétences - Art. 23 Const. – droit au logement – criminalise toute occupation et tout séjour dans le bien inoccupé d'autrui - Art. 10, 11 Const.: discrimination contre personnes précarisées [état de fortune] – pas de distinction selon la durée de l'inoccupation ou l'existence ou non d'un projet dans le chef du propriétaire - pas de distinction selon que le propriétaire est une personne de droit privé ou de droit public
45/2020 12.3.2020 Décret-programme RW [Recours introduit en 2019]	Fonds du Logement des Familles Nombreuses de Wallonie et Ligue des familles	Désistement du recours – pas d'info sur le contenu
101/2020 9.7.2020 RBC: Code bruxellois du logement – régionalisation du bail d'habitation [Recours introduit en 2018]	Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat et Fédération bruxelloise de l'Union pour le Logement	- Art. 10, 11, 23 Const. - Recul dans la protection du droit au logement - Discrimination entre catégories de preneurs, (not. selon que leur bail de courte durée est renouvelé plus d'une fois et preneurs qui bénéficient d'un bail de longue durée; selon que leur bail est plus ou moins de six mois) - Permet au gouvernement d'autoriser les bailleurs à demander d'autres informations - Protection insuffisante contre expulsions

Annexe 2. Récapitulatif des plaintes « immeubles vides » et de leurs résultats pour la période 2017-2020¹⁶²

	FéBUL	RBDH	ULQN	Total
2017	1	3	1	5
2018		1		1
2019		1		1
2020	6	2		8
				15

Plaintes associations 2017-2020			
Année	Commune du logement	Source	Info
2017	Ixelles	RBDH	Clôturé – habité
2018	Ixelles	RBDH	Clôturé – habité
2019	Ixelles	RBDH	Clôturé – habité
2020	Ville de Bruxelles	FéBUL	Clôturé – bien démoli
2021	Ville de Bruxelles	ULQN	Clôturé – habité
2018	Ville de Bruxelles	RBDH	Sans Suite – pas destiné au logement
2019	Ixelles	RBDH	Sans Suite – habité
2020	Etterbeek	RBDH	En cours – raisons légitimes
2020	Woluwe-Saint-Pierre	RBDH	En cours – MED envoyé le 13/04/2021
2020	Etterbeek	FéBUL	En cours – raisons légitimes
2020	Ixelles	FéBUL	En cours – demande de PU
2020	Ville de Bruxelles	FéBUL	En cours – en enquête
2020	Ville de Bruxelles	FéBUL	En cours – projet de vente
2020	Uccle	FéBUL	Sans Suite – pas destiné au logement
2020	Koekelberg	FéBUL	Sans Suite – pas destiné au logement

¹⁶² Données fournies par le SPRB le 1^{er} juin 2021.

Annexe 3. Exemple de procuration



Jesoussigné(e) _____, denationalité _____,
né(e) à _____, le _____, domicilié(e) à _____,
rue/avenue _____ n° _____,
donne procuration à Madame X, juriste auprès de l’asbl Collectif Solidarité
contre l’Exclusion: Emploi et Revenus pour tous, pour m’assister, me repré-
senter et/ou pour introduire un recours devant le tribunal du travail de
Bruxelles contre la/les décision(s) prise(s) par le Comité spécial du Service
social du CPAS de _____ dont le siège est établi à _____,
_____, n° _____.

Lu compris et approuvé et fait en double exemplaire.

Bruxelles, le _____

CSCE asbl	Tel : 02/ 535 93 57	E-mail: judith.lop.car@infordroits.be
Siège social: Ch. d’Haecht, 51	Fax: 02/ 535 93 59	www.asbl-csce.be
1210 Bruxelles		
N° entreprise 0467.057.869		