

Ce n'était pas le cas en l'espèce, les inconvénients vantés par la Régie des bâtiments (dégradations par les squatteurs, risque d'incendie, hygiène déplorable), soit ne sont pas démontrés à suffisance car contredits par les photographies déposées par les tiers-opposants, soit ne justifient pas un hypothétique péril à ce point imminent qu'il ne souffrirait pas le (court) délai de citation devant le juge des référés.

2.5. Au vu de ce qui précède, il convient donc de constater que la tierce-opposition est fondée et que la décision prononcée le 4 octobre 2017 doit être rétractée en toutes ses dispositions.

2.6. L'ordonnance étant rétractée, il apparaît inutile de prévoir des modalités de relogement en parallèle avec l'expulsion comme le sollicitent *Luc* et *Hugo*, d'autant que ces derniers restent en défaut de justifier légalement de leur demande en ce qu'elle est dirigée vers un organisme d'intérêt public, qui assure des missions spécifiques définies par la loi, exclusives de toute autre mission dévolue à l'État Belge. (...)

Dispositif conforme aux motifs.

Siég. : Mme A.-C. Damar. Greffier : M. M. Marchal.

Plaid. : M^{es} J.-M. Dermagne et G. Melchior (*loco* B. Hendrickx).

J.L.M.B. 18/2

Observations

L'urgence, la vacance immobilière et le droit au logement font rarement bon ménage

1. De la requête unilatérale (et de ses conditions)

1. Par ordonnance du 14 novembre 2017, le président du tribunal de première instance de Namur siégeant en référé a rétracté la décision prise sur requête unilatérale – par la même instance juridictionnelle un mois et demi plus tôt – et visant l'expulsion d'individus occupant sans titre ni droit un immeuble appartenant à la Régie fédérale des bâtiments. Comme l'explique le juge, la requête unilatérale (qui prive les occupants de la possibilité de faire valoir leurs arguments en justice) suppose l'absolue nécessité, laquelle requiert elle-même l'urgence extrême ou encore l'impossibilité d'identifier les personnes à attirer à la cause¹. Or, ni l'une ni l'autre de ces conditions (alternatives) n'était remplie *in specie*. D'une part, un des occupants avait bien mis sa carte d'identité à la disposition d'un huissier². De l'autre, le temps (jugé trop long³) mis par le propriétaire à réagir ruine l'idée d'urgence invoquée par ce dernier. À cette aune, le délai pour ester en référé (où les droits de la défense sont, là, sauvegardés) n'aurait pas été significativement plus long, estime le tribunal.

¹ Voy., entre autres, Cass., 25 février 1999, *R.D.J.P.*, 1999, p. 94, note H. BOULARBAH.

² Au demeurant, c'est un conseil aux occupants qu'on retrouve dans tous les « manuels de squat » : faire connaître d'une manière ou d'une autre son identité, aux fins d'éviter la requête unilatérale. Voy., par exemple, *De Gentse Kraakhandleiding* publié en juin 2012 : « Een truc die lange tijd gebruikt is door eigenaars om een snelle ontruiming te verkrijgen, is een uitzetting vragen via een eenzijdig verzoekschrift bij de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg. Bij deze procedure wordt de tegenpartij (de krakers) niet gehoord en kan je plots geconfronteerd worden met een bevel om het pand te verlaten binnen de 24u en soms nog korter [...] Een manier om deze truc tegen te gaan is ervoor te zorgen dat je als tegenpartij wel bekend bent bij de eigenaar en dat je dit ook kan bewijzen. Bv. door een aangetekende brief te sturen naar de eigenaar waarin je je bekend maakt met een kopie naar de voorzitter van de rechtbank. Stuur hem ook een kopie mee van de correspondentie naar de eigenaar ».

³ Une vingtaine de jours s'est écoulée en effet entre le début de l'occupation (rapidement relayée par la presse) et le dépôt de la requête.

L'urgence se justifiait d'autant moins que, manifestement, l'occupation n'occasionnait point les dégradations que le simple écoulement du temps faisait courir au bâtiment – suivant la Régie. Et si cette dernière est restée en défaut d'établir matériellement ces dégâts, c'est sans doute parce que l'occupation induit en règle l'effet inverse, à savoir qu'elle freine le processus de détérioration d'un bien tout en empêchant vols et pillages ; ici aussi, des « photographies » attestent de l'entretien – par les occupants – de l'immeuble de la Régie, dont les dires sont par-là « contredits ».

II. De l'urgence

2. À bien y regarder, la décision annotée fait écho à celle qu'a rendue le 28 octobre 2014 le président du tribunal de première instance de Liège (en référé), qui a déclaré non fondée la demande introduite par la même Régie fédérale des bâtiments tendant à faire expulser de l'un de ses immeubles des squatteurs⁴. Là aussi, l'élément central de la motivation du juge tenait dans son refus de reconnaître le caractère d'urgence (requis pour l'instance en référé⁵). Selon la Régie, l'exigence était satisfaite par cela même que l'occupation – non autorisée – constitue une « voie de fait », qu'il faut par conséquent briser au plus vite. Loin de souscrire à cette thèse, le magistrat a plutôt vu dans l'occupation la « mise en œuvre » expresse de l'article 23 de la Constitution proclamant le droit au logement.

L'honnêteté commande de préciser que cette décision a été anéantie en degré d'appel⁶, pour un motif toutefois (l'absence totale d'effectivité reconnue au droit constitutionnel au logement) qui peut paraître discutable et qui, à tout le moins, est réfuté par la très ample jurisprudence adossée *expressis verbis* sur cette disposition de notre charte fondamentale⁷. Quelque part, l'ordonnance namuroise (qui convoque elle aussi le droit au logement⁸) vient à son tour apporter un démenti.

3. On rajoutera dans ce registre que l'argument de l'urgence est d'autant moins audible que, généralement, l'immeuble arraisonné par des occupants demeurerait vide depuis de longs mois (voire de longues années) et que, circonstance aggravante, aucun projet sérieux de réaffectation du bien ne se dessinait. Il n'en est pas allé différemment ici ; le bâtiment de la Régie était « vide depuis plusieurs années », épingle le magistrat namurois, qui ne dit rien par ailleurs d'une éventuelle velléité de la Régie de donner une affectation nouvelle au bâtiment. Avant l'occupation, visiblement, le propriétaire n'était pressé ni de mettre fin à la vacance ni d'élaborer une perspective crédible de réhabilitation. Difficile, alors, d'invoquer l'urgence par la suite, *ex abrupto*...

En tous cas, le manque de diligence de ce propriétaire public qu'est la Régie des bâtiments apparaît de manière plus crue encore que la fonction de cet organisme consiste précisément à gérer au mieux le patrimoine immobilier de l'État et à

⁴ Civ. Liège (réf.), 28 octobre 2014, *cette revue*, 2015, p. 520, note N. BERNARD.

⁵ En vertu de l'article 584, alinéa 1^{er}, du Code judiciaire.

⁶ Liège, 9 janvier 2015, *cette revue*, 2015, p. 1080, note N. BERNARD.

⁷ Voy. notre note (« L'article 23 de la Constitution : pas une botte secrète, mais pas non plus dénué de tout effectivité (judiciaire) ») sous Civ. Liège (réf.), 28 octobre 2014, *cette revue*, 2015, p. 525. Voy. aussi H. FUNCK, « L'article 23 de la Constitution, à travers la jurisprudence des cours et tribunaux (1994-2008) : un droit en arrière-fond ou l'ultime recours du juge ? », in W. Rauws et M. Stroobant (sous la direction de), *Les droits conomiques et sociaux. Article 23 de la Constitution : état des lieux après deux décennies*, Antwerpen et Louvain-la-Neuve, Intersentia et Anthemis, 2010, pp. 110 et s., A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution : coquille vide ou boîte aux trésors ?*, Bruxelles, La Chartre, 2008 ou encore B. HUBEAU, « Le droit à un logement décent dans l'article 23 de la Constitution : vers une première jurisprudence prudente ? », *Act. jur. baux*, 1998, pp. 50 et s.

⁸ Voy. *infra* nos 6 et suivants.

l'administrer « en bon père de famille »⁹ ! On est loin du compte, convenons-en. À la lueur de cette impéritie, la vraie urgence tient plutôt dans la nécessité de trouver un toit à des personnes sans abri pour leur éviter de dormir à la rue, *a fortiori* à l'approche de l'hiver.

4. Lorsque le droit fondamental revendiqué par une partie entre en confrontation directe avec celui de son adversaire (droit de propriété vs. droit au logement, tous deux de rang constitutionnel¹⁰), le juge n'a d'autre choix que de procéder à une balance des intérêts. Nul doute que, dans ce délicat exercice d'arbitrage (qui n'écarte pas les considérations factuelles), les différents éléments précités (propriétaire public¹¹ et persistance de l'occupation notamment) ont pesé d'un certain poids ; elles aussi, l'absence de « possibilité de relogement » et les conditions de santé des occupants (« malades ou nécessit[a]nt des soins réguliers ») ont pu exercer quelque influence. À tout prendre, le préjudice subi (du fait de l'occupation) par un propriétaire qui n'a de toute façon pas un besoin immédiat de son bien a paru moindre que celui qu'une expulsion aurait engendré pour les intéressés (habitant effectivement dans les lieux). Ce, sans compter le contexte extérieur (la crise du logement et la pénurie d'habitations sociales) qui a pu également jouer, particulièrement à l'encontre d'un propriétaire public.

5. À preuve ou à témoin (de l'importance reconnue à ces critères), le juge de paix de Wavre a, dans une décision récente¹², refusé de faire droit à la demande de la Communauté française postulant l'expulsion de squatteurs entrés sans son autorisation dans l'un de ses immeubles, sis à Louvain-la-Neuve. Abandonné depuis six ans, le bien en question ne faisait « l'objet d'aucun projet de la part de son propriétaire ». Arrimé au constat suivant lequel « le droit de propriété n'est pas un droit absolu et est susceptible de faire l'objet d'abus de la part de celui qui l'exerce », le magistrat n'admettra l'éviction qu'au jour où la Communauté française donnera corps à sa volonté affichée d'aliéner le bâtiment (et, prosaïquement, portera à la connaissance des occupants le compromis de vente). Et, à ce moment-là, un mois de délai sera accordé en sus aux intéressés pour quitter les lieux.

À cet effet, le juge a fondé sa motivation sur la « nature publique » du propriétaire, le caractère « inoccupé pendant une très longue durée du bien, dans le contexte d'une ville universitaire subissant très fort la pression sur le logement », « l'absence de préjudice occasionné au bailleur [lire : le propriétaire] qui n'utilise pas le bien, lequel se trouve occupé par des occupants certes indésirés mais qui se montrent soucieux de faire vivre le bien et de l'entretenir comme des occupants responsables », « le fait que ce n'est qu'en cours de procédure (...) que la Communauté française a pris les choses en main et s'est décidée à trouver un projet pour le bien, à savoir la vente du bien », « le fait que, depuis la prise de décision de principe, la Communauté française n'a entrepris aucune mesure de nature à laisser penser au sérieux de son intention de vendre le bien » et, enfin, le « droit au logement ».

III. Du droit au logement (et du principe du contradictoire)

6. Au-delà des réflexions de droit judiciaire afférents à la requête unilatérale touchant à l'introduction d'une requête unilatérale (et sur lesquelles on ne reviendra pas tant est explicite – et pédagogique – l'ordonnance du 14 novembre 2017), cette dernière se distingue par l'usage fait du droit constitutionnel au logement. Ainsi le président du tribunal estime-t-il que « le droit au logement, tel qu'il est reconnu par

⁹ Article 2, alinéa 1^{er}, de la loi du 1 avril 1971 portant création d'une Régie des bâtiments, *M.B.*, 27 mai 1971.

¹⁰ Articles 16 et 23 de la Constitution respectivement.

¹¹ Censé donc être animé par une mission de service public.

¹² J.P. Wavre, 14 novembre 2017, inédit, R.G. n° 17A658.

des normes tant nationales que supranationales, et plus spécifiquement la question de la légitimité éventuelle d'une occupation précaire d'un immeuble vide, propriété d'un organisme d'intérêt public, occupé par des citoyens sans abri, sans ressources et sans aide sociale concrète, à une époque où la précarité grandissante d'une partie de la population préoccupe tant les instances officielles que les citoyens, et alors que les solutions manquent cruellement, méritent d'être débattus, lorsque cela est possible, dans le cadre d'un procès contradictoire, et non au détour d'une procédure réputée exceptionnelle à l'occasion de laquelle une seule voix a la possibilité de se faire entendre sans souffrir la moindre contradiction ». L'article 23 de la Constitution comme justification de la tenue d'un débat contradictoire : saur erreur, cette idée audacieuse reçoit pour la première fois ici une consécration judiciaire, ce qui suffit à conférer à l'ordonnance commentée une importance particulière.

7. Ce n'est pas la première fois, certes, que cette disposition produit en justice un résultat d'ordre procédural¹³. Par exemple, le risque de préjudice grave et difficilement réparable est susceptible de se démontrer plus aisément au Conseil d'État (ce qui entraîne suspension de l'acte querellé) quand le droit au logement est en jeu, comme le montrent plusieurs arrêts¹⁴. « Si l'article 23 de la Constitution est dépourvu d'effets directs », enchérit un auditeur au Conseil d'État à propos du droit à la santé ou à l'environnement (consacrés eux aussi par l'article 23), « il permet, lorsqu'un tel risque est invoqué avec quelque vraisemblance, d'alléger la charge de la preuve du préjudice grave difficilement réparable »¹⁵. Et, dans un dossier d'expulsion locative, le président du tribunal de première instance de Liège, saisi en référé, a proclamé que « l'urgence peut être admise d'autant que le conflit se meut dans le cadre du droit au logement, domaine essentiel s'il en est »¹⁶.

En revanche, que l'article 23 soit mobilisé pour exiger la mise en place d'un débat contradictoire est inédit, à notre connaissance.

IV. De la « procéduralisation » à l'œuvre dans les droits fondamentaux

8. Pour autant, cette évolution excipe d'une certaine logique. Il ne sert à rien en effet de consacrer des droits fondamentaux s'il est impossible de les faire entendre en justice. À cet égard, l'accès au prétoire représente la condition chronologiquement première pour défendre son droit au logement. Rien ne saurait garantir naturellement que la thèse de celui qui s'en réclame sera suivie, mais à tout le moins doit-elle pouvoir être soumise à l'appréciation des magistrats.

Pas davantage n'est-on ici en train de récuser *in se* l'urgence qu'il pourrait y avoir pour un propriétaire de recouvrer la possession de son bâtiment, mais il convient de s'assurer – par un examen circonstancié et individuel – qu'il y a vraiment péril en la demeure (au sens littéral du terme) et que l'argument ne tient pas du prétexte ou du réflexe commode. En cela, du reste, on ne fait que se conformer aux préceptes du droit judiciaire afférents à la requête unilatérale¹⁷. Le président du tribunal de première instance de Namur ne dit pas autre chose, lorsqu'il rappelle que « l'extrême urgence doit être appréciée de manière particulièrement rigoureuse » et qu'« il faut

¹³ Et, fait paradoxal (par rapport au raisonnement développé par la Régie), c'est pour faciliter là l'accès des habitants aux procédures d'urgence que les juges ont donné effet à l'article 23 de notre charte fondamentale.

¹⁴ C.E. (XIII^e ch. réf.), 23 septembre 1999, *Jadoul*, n° 82.382, *Amén.*, 2000, p. 196, note N. VAN DAMME et A.P.T., 1999/1, p. 74, note M. QUINTIN. Voy. aussi C.E. (XIII^e ch. réf.), 12 février 2003, *Leroy et Postiau*, n° 115.808, *Échos log.*, 2003, p. 80, note L. THOLOMÉ.

¹⁵ Avis sous C.E. (XIII^e ch.), 6 mars 2000, *Baeten et Moreale*, n° 85.836, p. 675.

¹⁶ Civ. Liège (réf.), 14 décembre 2000, *cette revue*, 2001, p. 162.

¹⁷ Préceptes énumérés entre autres par H. BOULARBAH, *Requête unilatérale et inversion du contentieux*, Bruxelles, Larcier, 2010.

que la crainte d'un péril grave et imminent nécessite une mesure immédiate qui ne saurait souffrir du délai causé par le recours à une procédure contradictoire » ; « ce n'était pas le cas en l'espèce », conclut le magistrat au terme de son analyse casuistique. L'urgence, définitivement, est un concept trop important (pour l'ensemble des parties à la cause d'ailleurs) pour qu'on en galvaude la signification.

9. Plus globalement encore, la décision commentée nous livre l'enseignement (crucial) suivant : les droits fondamentaux comportent en réalité deux volets, l'un substantiel ou matériel (le « fond »), l'autre procédural. Bien plus, chacun d'entre eux est affecté d'une valeur *autonome*. Ce qui compte, à côté du contenu des droits reconnus par notre charte fondamentale, c'est la mise sur pied de certaines procédures internes propres à assurer le cas échéant le respect de ces attributs. Les autorités sont tenues non seulement de garantir l'effectivité des prérogatives constitutionnelles mais, de plus en plus, se voient contraintes d'organiser dans leur système juridique des mécanismes de protection permettant aux justiciables de faire valoir efficacement le droit en question.

À cet égard, la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme offre un matériau privilégié¹⁸. Par soi, le défaut d'application de la procédure interne a entraîné condamnation d'États à Strasbourg, indépendamment du fait qu'une disposition conventionnelle ait été – ou non – méconnue dans sa substance¹⁹. « Toute personne risquant de perdre son domicile (...) doit pouvoir faire déterminer par un tribunal indépendant la proportionnalité de la mesure en question », a insisté la haute juridiction dans son arrêt *McCann*²⁰. Du reste, c'est en prenant expressément appui sur cet arrêt *McCann* que notre Cour constitutionnelle a décidé d'invalider (dans son arrêt relatif au *Wooncode* flamand²¹) la période d'essai en vigueur à l'époque dans le bail social flamand²². Cette clause, dans son principe, n'était pas spécialement critiquable, mais la possibilité pour la société de logement social de mettre fin au contrat de location en dehors de tout contrôle judiciaire n'était « pas raisonnablement justifiée par rapport au droit à un logement décent »²³.

V. De la convention d'occupation précaire

10. Terminons cette observation par une note positive – et prospective. C'est que, entre répression/expulsion et laisser-faire, une voie médiane est possible, qui rencontre les intérêts du propriétaire aussi bien que ceux des occupants : la convention d'occupation précaire. À ne pas confondre avec un bail, cet instrument juridique souple aurait permis *in casu* à la Régie de régulariser l'occupation et d'en tirer quelque revenu (tout en éludant la taxe communale sur les logements inoccupés), ... *sans pour autant* se lier sur le long terme puisque le caractère nécessairement pré-

¹⁸ Sur le thème, voy. E. DUBOUT, « La procéduralisation des obligations relatives aux droits fondamentaux substantiels par la Cour européenne des droits de l'homme », *Rev. trim. dr. h.*, 2007, pp. 402 et s., ainsi que M. HOTTELLIER, « La nécessaire complémentarité des droits matériels et des garanties de procédure », *Rev. trim. dr. h.*, 2007, p. 573.

¹⁹ Voy. les arrêts *Scavuzzo-Hager c. Suisse* du 7 février 2006 et *Camenzind c. Suisse* du 16 décembre 1997, par exemple. En matière de logement spécifiquement, on consultera l'arrêt *Connors c. Royaume-Uni* du 27 mai 2004 (paragraphe 92), entre autres.

²⁰ Arrêt *McCann c. Royaume-Uni*, du 13 mai 2008, paragraphe 50. Sur cet arrêt, voy. notamment N. BERNARD, « Pas d'expulsion de logement sans contrôle juridictionnel préalable. La Cour européenne des droits de l'homme et le droit au logement », *Rev. trim. dr. h.*, 2009, pp. 547 et s.

²¹ C.C., 10 juillet 2008, n° 101/2008.

²² Considérant B.23.3.

²³ Considérant B.26.

caire de ce contrat autorise le propriétaire à recouvrer la jouissance de son bâtiment à première demande (ou presque)²⁴.

11. Loin d'être pure chimère, cette convention a déjà été adoptée par un nombre imposant de propriétaires, trop heureux de pouvoir par-là donner un usage à leur bien vide dans l'attente d'une réaffectation à venir. En se limitant aux occupations en cours en Région bruxelloise²⁵ et aux propriétaires publics, ont conclu un tel contrat des organismes aussi divers que Infrabel (le gestionnaire fédéral de l'infrastructure ferroviaire belge), plusieurs sociétés de logement social²⁶, city-dev.brussels (l'appellation informelle que s'est donnée la S.D.R.B.²⁷, chargée notamment de vendre des logements à prix réduits à des ménages pourvus de revenus dit moyens), Bruxelles Environnement (l'administration de l'environnement et de l'énergie), le Fonds du logement, la commune d'Ixelles, celle de Molenbeek-Saint-Jean, celle d'Etterbeek, la Régie foncière des propriétés communales de la ville de Bruxelles, celle de Watermael-Boitsfort, des agences immobilières sociales²⁸ (celle de Schaerbeek par exemple) ou encore la Région wallonne²⁹. Et la liste continue à grossir.

Il faut croire en tous cas que la convention d'occupation précaire donne satisfaction à ceux qui la paraphent pour qu'elle ait essaimé de la sorte ! On ne peut que regretter, à l'aune de ce succès, que la Régie fédérale des bâtiments n'y ait pas recouru à son tour. Les pouvoirs publics n'ont-ils pas aussi pour mission d'être porteurs d'innovations sociales ?

Nicolas BERNARD

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

²⁴ On trouvera de plus amples développements sur cette convention dite innommée (parce que non régie par une loi *ad hoc*) dans N. BERNARD, « Les occupations précaires : guide juridique et pratique », *Jurimpratique*, 2017/2, in I. Snick et M. Snick, *Occupation précaire*, Gand, Story publishers, 2010, N. BERNARD, « Bail, résiliation pour occupation personnelle et convention d'occupation précaire : une clarification bienvenue », note sous Civ. Bruxelles, 28 juin 2013, *R.G.D.C.*, 2015, pp. 391 et s. ou encore J. HERBOTS, « Le provisoire, indispensable au contrat d'occupation précaire », note sous Comm. Gand, 22 décembre 2009, *R.G.D.C.*, 2011, p. 166.

²⁵ Quoique dans une proportion moindre, la Wallonie est gagnée elle aussi par le phénomène, comme en témoigne notamment le projet pilote mené par le Fonds du logement (visant à installer des familles nombreuses dans des habitations en attente de réfection qui appartiennent au Fonds) ; voy. à ce propos G. LONGRÉE, « Le contrat d'occupation précaire : une convention trop méconnue », in N. Bernard (sous la direction de), *La défédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, Bruxelles, Bruylant, 2014, pp. 327 et s.). Voy. aussi, dans un registre approchant, P.-É. HÉRIN, « Le contrat d'occupation précaire dans les logements de transit », in *La défédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, op. cit., pp. 339 et s.

²⁶ Comme le Foyer forestois, Ieder zijn huis, le Foyer ixellois, le Foyer schaerbeekois ou encore le Foyer etterbeekois. On lira le détail de ces expériences dans l'étude *Les conventions d'occupation temporaire. Une piste à développer* rédigée en 2014 par la Fédération bruxelloise de l'union pour le logement (FéBUL), ainsi que dans Chr. DOULKERIDIS, « Le point de vue du ministre en charge du logement », in N. Bernard (sous la direction de), *Les expulsions de logement*, Bruxelles, La Chartre, 2011, pp. 209 et s.

²⁷ Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale.

²⁸ Dans l'orthodoxie des termes juridiques, une agence immobilière sociale n'est pas un acteur de droit public, mais elle est subventionnée à 100 pour cent par la Région (bruxelloise en l'occurrence).

²⁹ Pour l'occupation emblématique du 123 rue Royale.