

Le CPAS, l'aide sociale et le logement

Nicolas BERNARD

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Introduction

1. Le centre public d'action sociale (CPAS), l'aide sociale et le logement : ces trois concepts sont intimement interreliés, indissociables, comme le sont les sommets d'un triangle. Il est vrai, de manière générale, que le mal-logement est un des déterminants de pauvreté les plus puissants (en même temps qu'une conséquence) et que, précisément, le CPAS a pour vocation de venir en aide aux personnes en état de précarité. Sur le plan juridique, par ailleurs, le droit à l'aide sociale et le droit au logement ont en commun d'être placés sous la figure tutélaire du droit à la dignité humaine¹.

Plus spécifiquement, l'aide sociale que le CPAS a pour mission de délivrer peut se décliner autour de l'habitat (fourniture d'un logement, aide pécuniaire au logement, une assistance à la constitution de la garantie locative, aide au relogement...) Ceci étant, l'intervention du CPAS ne s'épuise pas dans cette activité (aussi cruciale soit-elle), tant s'en faut : le CPAS est aussi investi par les autorités fédérales comme régionales de tâches visant à mettre en œuvre le droit au logement, que ce soit dans le domaine de l'insalubrité, des expulsions, des logements vides, des marchands de sommeil, etc.

On le voit, la palette des devoirs assignés au CPAS en matière de logement est passablement large, ce qui justifie sans peine l'angle d'attaque privilégié par la présente contribution. Laquelle structurera son propos en commençant par détailler les diverses manifestations de l'aide sociale dédiée au logement (Section 1), avant d'énumérer les missions du CPAS en tant qu'opérateur chargé de la matérialisation du droit au logement (Section 2), pour terminer par défricher l'arrière-plan commun de la dignité humaine (Section 3).

¹ Voy. respectivement l'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976, *err.* 26 novembre 1976, et l'article 23, alinéa 3, 3^e, de la Constitution.

Section 1. L'aide sociale et le logement

Sous-section 1. Le droit au logement comme partie de l'aide sociale

2. On le sait, le CPAS est tenu d'octroyer une aide sociale à ceux qui, autrement, ne seraient pas en mesure de mener une vie conforme à la dignité humaine². Cette aide peut-elle être affectée au logement ou en prendre la forme ? Assurément, répond la jurisprudence. Le Conseil d'État précise ainsi que les CPAS ont « l'obligation d'assurer, d'une façon ou d'une autre, le logement des personnes qui sont sans ressources »³ ; par ailleurs, le CPAS est tenu « d'assurer le droit au logement, partie du droit à l'aide sociale » (en fournissant concrètement un logement dans une maison d'accueil), observe un juge⁴, et dans l'urgence s'il le faut (un CPAS a ainsi été condamné à trouver « dans les 24 heures » un logement à une requérante enceinte⁵). « L'aide sociale doit permettre à toute personne de [...] se loger »⁶. Au demeurant, « le CPAS qui, par une succession d'abstentions fautives, laisse un demandeur d'aide sans logement, le contraignant ainsi à vivre dans des conditions indignes pendant plusieurs mois, commet une faute qui engage sa responsabilité civile », avertit pour sa part un autre tribunal⁷. Enfin, « il est inadmissible que [le CPAS], qui a notamment un rôle préventif et qui ne devait pas ignorer la situation de Monsieur T., exige d'un homme qui souffre de troubles physiologiques et psychiques de rechercher lui-même un logement décent, d'un prix abordable », estime une juridiction du travail, qui n'hésite d'ailleurs pas à condamner le CPAS à « effectuer des démarches positives et concrètes de manière à trouver pour Monsieur T. un logement, non précaire », et ce, dans un délai maximal de trois mois, sous peine d'astreinte encore bien⁸ ! Et, lorsque « cette aide ne peut être accordée en nature, elle doit être allouée en espèces », explique une autre cour sociale, pour laquelle « l'aide [sociale] doit permettre la jouissance d'un logement décent »⁹.

3. Toutefois, si le principe d'une aide sociale tournée vers le logement semble univoque, ses concrétisations sont éminemment diffractées. À l'inverse du revenu d'intégration (versé en espèces), l'aide sociale, qu'elle

² Art. 1^{er} de la loi organique du 8 juillet 1976.

³ C.E. (III), 8 mai 1981, *Lonnoy*, n° 21.155, R.A.C.E., 1981, p. 656.

⁴ Civ. Arlon, 7 juin 1994, R.G.D.C., 1995, p. 251.

⁵ Trib. trav. Namur, 12 septembre 2002, *J.D.J.*, 2003, n° 223, p. 43.

⁶ Trib. trav. Liège, 11 juillet 1995, *J.L.M.B.*, 1997, p. 557.

⁷ Civ. Liège, 9 novembre 1993, *J.L.M.B.*, 1994, p. 604. Cf. aussi Liège, 3 juillet 1997, *J.L.M.B.*, 1997, p. 1403.

⁸ C. trav. Bruxelles (VIII), 22 décembre 2004, *Échos log.*, 2005, n° 3-4, p. 21.

⁹ C. trav. Liège, 13 février 1996, *Chron. D.S.*, 1996, p. 568, note H. FUNCK.

soit dédiée au logement au non d'ailleurs, peut revêtir différentes formes : financière (aide au paiement des frais de chauffage, allocation-loyer, soutien à la constitution de la garantie locative, prise à charge de tout ou partie des frais de déménagement, intervention dans le coût de l'hébergement en maison d'accueil ou d'un garde-meuble), immatérielle (assistance psychologique, guidance budgétaire, médiation de dettes, information juridique, secours médicaux, appoints matériels divers comme des colis-repas ou du bois de chauffage, adresse de référence, etc.) ou encore en nature (logement de transit, maison d'accueil, convention avec une société immobilière de service public), etc.¹⁰. Plusieurs de ces modalités d'aide sociale vont recevoir des développements plus approfondis maintenant.

Sous-section 2. De quelques formes de l'aide sociale dévolue au logement

A. Garantie locative

1. Mise en contexte

4. Sur la route de l'accès au logement, la garantie locative constitue l'obstacle chronologiquement premier et, pour les personnes à revenus modestes, un écueil financier redoutable, puisque, avant même de rentrer dans les lieux, il fallait déboursier l'équivalent de deux mois de loyer (maximum légal autorisé, et la norme en pratique). À cette somme, il convient fréquemment d'ajouter un premier mois de loyer, payable par anticipation, auquel s'additionnent éventuellement encore des frais de remise en état du bien quitté ainsi que des dépenses engagées pour dresser l'état des lieux du nouveau logement, tout ça dans un laps de temps ramassé¹¹.

Et, lorsque que le niveau des loyers connaît une envolée, le poids pécuniaire que représente pour certains ménages – pas spécialement précarisés – la constitution d'une garantie locative s'exacerbe encore. C'est ce qui justifie l'intervention du CPAS : « Bien entendu, s'agissant d'une aide sociale, l'octroi d'une garantie locative doit être précédé d'une enquête sociale permettant d'objectiver l'état de besoin »¹².

¹⁰ Cf., sur la question, L. THOLOMÉ, « L'aide sociale du C.P.A.S. en matière de logement », note sous Civ. Bruxelles (réf.), 19 juin 2002, *Échos log.*, 2004, pp. 31 et s.

¹¹ Sans compter que le locataire, avant de pouvoir investir son nouveau bien, doit parfois encore acquitter le loyer de l'ancien, au cas où les deux baux se chevaucheraient – fût-ce légèrement – dans le temps.

¹² F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », in H. MORMONT et K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Bruxelles, la Charte, 2011, p. 28.

2. Typologie

5. L'action du CPAS dans le domaine de la garantie locative peut emprunter diverses manifestations. Il lui est loisible tout d'abord d'intervenir en espèces (p. ex., sous forme d'avance) dans la constitution de la garantie locative, sans que le locataire, qui verse alors l'argent sur un compte bloqué, indique la provenance de celui-ci ; le centre reçoit pour ce faire un subside fédéral spécifique. La matière fait l'objet de réglementations sur base annuelle¹³. Le texte fait dépendre le montant de cette subvention des trois paramètres suivants. *Primo*, la subvention est répartie entre les différents CPAS du pays à raison d'une garantie locative par tranche de 7,58 bénéficiaires du droit à l'intégration sociale¹⁴. *Secundo*, et sans préjudice de la règle qui précède, le montant de l'intervention s'élève à 25 euros par contrat de bail¹⁵. *Tertio*, le soutien est subordonné à l'établissement par le CPAS d'un « plan de remboursement correspondant au montant de la garantie locative accordée » (entendez par là que le CPAS prête sur ses fonds propres ce qui n'est pas couvert par l'argent fédéral) ; ce, « en tenant compte de la capacité contributive » du preneur¹⁶.

Dans la mesure cependant où la garantie locative est équivalente à deux mois de loyer dans ce cas-là¹⁷ et que le loyer moyen avoisine 700 euros en Région bruxelloise¹⁸, les 25 euros (par contrat) du pouvoir fédéral apparaissent bien limités¹⁹, les CPAS devant prendre à leur charge le surplus. Certes, le centre peut demander au locataire de lui rembourser cette dernière somme, mais cette règle n'est pas absolue. Jugé ainsi que « le droit à l'intervention du CPAS pour cautionner la constitution de la garantie locative de 950 euros doit être reconnu à l'appelant. [...] Cette aide ne doit pas, au vu de la situation de l'appelant (loyer à régler, plus charges et aide remboursable visée ci-dessus), être remboursable, hormis s'il est fait appel à nouveau aux primes ADEL si les conditions sont réunies pour un nouvel octroi »²⁰. Par ailleurs, observent des auteurs, « la référence à la capacité contributive permet évidemment au CPAS de considérer qu'il n'y a dans

¹³ Voy., récemment, l'arrêté royal du 23 février 2018 portant octroi d'une subvention pour l'année 2018 aux centres publics d'action sociale dans les frais de constitution de garanties locatives en faveur de personnes qui ne peuvent faire face au paiement de celles-ci, *M.B.*, 29 mars 2018.

¹⁴ Art. 5 de l'arrêté royal du 23 février 2018.

¹⁵ Art. 4 de l'arrêté royal du 23 février 2018.

¹⁶ Art. 3 de l'arrêté royal du 23 février 2018.

¹⁷ Puisque l'argent (avancé certes par le CPAS) est versé sur un compte bloqué ; cf. l'article 248, § 3, alinéa 1^{er}, du Code bruxellois du logement et l'article 62, § 1^{er}, alinéa 3, du décret wallon du 15 mars 2018.

¹⁸ Cf. l'édition 2017 de l'*Observatoire des loyers* de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 10.

¹⁹ Ils représentent 1/56 de la somme à payer par le preneur, très exactement.

²⁰ C. trav. Liège, 27 décembre 2007, R.G. n° 8494/07, inédit.

certains cas aucune marge qui permette d'exiger de la part du bénéficiaire un quelconque remboursement »²¹.

Un défaut, quoi qu'il en soit, est à pointer dans cette formule : celle-ci requiert un décaissement de la part du CPAS et une immobilisation des fonds pendant la durée du bail, ce qui n'est pas l'idéal, on en conviendra.

6. Il est possible également pour le CPAS, et c'est la deuxième possibilité, de bloquer chez Belfius l'argent correspondant à la garantie locative (les deux mois de loyer²²). Avec le problème que, souvent, le CPAS précise que cette somme ne pourra être affectée qu'aux éventuels dégâts locatifs (et pas aux arriérés de loyer P. ex.), alors qu'une garantie locative est censée couvrir *l'ensemble* des obligations du preneur. En tout état de cause, il revient au CPAS de régler avec le locataire les modalités de remboursement.

7. Autre éventualité : la caution du CPAS. Si le bailleur accepte de n'avoir sa garantie locative ni sur un compte bloqué ni sous forme de garantie bancaire chez Belfius, le CPAS peut également intervenir en se portant caution du preneur vis-à-vis du bailleur. Si, dès lors, en fin de bail, le locataire est incapable d'apurer un arriéré de loyer ou de payer la réparation issue d'un dommage locatif, le CPAS suppléera (à concurrence du montant légal de trois mois²³), solidairement avec Belfius²⁴. L'avantage de cette formule est qu'elle ne mobilise pas la trésorerie du CPAS (ni celle du preneur). Problème : une charge (lourde) de stigmatisation pèse alors sur la tête de l'individu ouvertement aidé par un CPAS, ce qui conduit certains bailleurs à lui préférer alors un autre candidat moins marqué socialement ; dit autrement, ce système « ne présente aucune discrétion »²⁵. Ceci étant, la formule précédente n'est pas exempte non plus de ce défaut.

8. Quatrième modalité : à l'initiative d'un CPAS, auquel le locataire s'est adressé préalablement, c'est une banque (n'importe laquelle ici) qui verse la garantie (de trois mois de loyer alors²⁶ plutôt que de deux) en lieu et place du locataire²⁷. Il reviendra alors à ce dernier de rembourser – sans intérêts

²¹ F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », *op. cit.*, p. 30.

²² On reste, en effet, dans l'hypothèse du versement de l'argent sur un compte bloqué.

²³ Puisque les deux mois ne s'envisagent que dans l'hypothèse du versement de la garantie sur un compte bloqué.

²⁴ Sur le thème, cf. F. STAFFE, « La garantie locative prise en charge par les C.P.A.S. : bilan et perspectives », in N. BERNARD (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 127 et s.

²⁵ F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », *op. cit.*, p. 29.

²⁶ Charges exclues.

²⁷ Art. 248, § 5, du Code bruxellois du logement (à lire en lien avec le paragraphe précédent) et art. 62, § 1^{er}, al. 4, du décret wallon du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, M.B., 28 mars 2018 (à lire en lien avec l'alinéa qui précède).

débiteurs²⁸ – l'institution financière par mensualités constantes pendant la durée du bail, avec un maximum de trois ans²⁹. Concrètement, la loi oblige la banque à ouvrir (au bénéfice du locataire qui la sollicite³⁰) un compte garantie locative et à le provisionner *elle-même* du montant requis ; ce n'est qu'ensuite qu'elle se fait rembourser par le locataire. Ce type de garantie locative « résult[e] d'un contrat type entre un CPAS et une institution financière », explique la loi, « c'est le CPAS qui effectue la demande auprès de l'institution financière »³¹.

L'avantage est évident : l'intervention du CPAS reste invisible vis-à-vis de l'extérieur, ce qui évite la stigmatisation du preneur. Tout ce que le bailleur verra, c'est l'argent déposé par une banque sur un compte bloqué, via un formulaire standard, c'est tout.

A-t-on affaire, avec cette formule de garantie locative, à la déclinaison du système de garantie bancaire organisé par le truchement de Belfius³² ? Pas exactement, car, dans ce système-là, c'est le CPAS qui dépose l'argent à la banque.

Incontestablement séduisant, ce dispositif est-il appliqué en pratique ? Non, malheureusement. Avatar de la garantie bancaire classique³³ (sans intervention du CPAS donc), la présente formule a rencontré sur le terrain des difficultés identiques à celle-ci³⁴, qui en ont pareillement plombé l'effectivité. Disons-le

²⁸ Par contre, le preneur a droit à des intérêts sitôt la somme intégralement remboursée.

²⁹ Rien n'empêche cependant le preneur de rembourser la banque *en une fois*, la reconstitution progressive de la garantie ne se faisant, en vertu de cette disposition, que « le cas échéant ». Une autre interprétation est cependant possible : dans la mesure où ledit Code ne dit rien ici explicitement sur les modalités d'octroi et de remboursement de cette garantie, on ne saurait appliquer simplement celles qui ont été prévues pour la garantie bancaire « standard » (c'est-à-dire sans l'intervention du CPAS), explique B. LOUVEAUX, *Bail d'habitation en Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 671. Concernant toutefois la possibilité qu'aurait la banque de refuser de débloquer une telle garantie, la question doit être réglée par le « contrat type », que le CPAS et l'institution financière sont tenus précisément de signer au préalable ; sans doute, ce document indiquera-t-il aussi les modalités de reconstitution de la garantie par le preneur. Et qui est déjà client chez elle.

³⁰ Art. 248, § 5, du Code bruxellois du logement et art. 62, § 1^{er}, al. 4, du décret wallon du 15 mars 2018.

³¹ Voy. *supra*, n° 6.

³² Art. 248, § 4, du Code bruxellois du logement et art. 62, § 1^{er}, al. 3, du décret wallon du 15 mars 2018.

³³ Immédiatement, en effet, le système de la garantie bancaire (avec intervention du CPAS ou pas) a rencontré les oppositions les plus acérées de la part du secteur bancaire (qui, au passage, s'est plaint de ne pas avoir été suffisamment associé à son élaboration). Puisqu'elles ne peuvent donc pas refuser cette garantie pour des raisons liées à l'état de solvabilité du locataire (art. 248, § 4, du Code bruxellois du logement et art. 62, § 1^{er}, al. 3, du décret wallon du 15 mars 2018), les institutions financières ont déployé de véritables stratégies d'évitement qui, au minimum, foulent au pied l'esprit de la loi. Ainsi, elles réclament au locataire des frais d'ouverture de dossier prohibitifs (qui peuvent s'élever jusqu'à 250 euros). D'autres clauses léonines sont également imposées, comme l'engagement du locataire d'abandonner à la banque la quotité cessible de toute rémunération ou encore de lui donner en gage toutes les indemnités pouvant lui revenir du chef de son activité professionnelle, etc. Le but pour les banques est à chaque fois le même : dissuader le preneur de les solliciter. Le Syndicat national des propriétaires et copropriétaires lui-même a « dénoncé les contorsions de certaines [banques] pour éviter de se plier à la loi » (cf. le communiqué de presse « Les

sans détour : cette garantie bancaire n'a jamais existé que sur papier. Et c'est un euphémisme de dire que, « dans la pratique, peu d'institutions financières [sont] enclines à recourir à cette formule »³⁵.

9. Surabondamment, épinglons encore la « lettre de garantie » émanant du CPAS. Il s'agit d'un cautionnement conclu ici *sans* l'intermédiation de Belfius. La stigmatisation du candidat preneur est toutefois présente.

3. Le fonds Brugal (Bruxelles)

10. Impossible de clore ce volet consacré à l'intervention du CPAS en matière de garantie locative sans évoquer Brugal, le « fonds régional d'aide à la constitution d'une garantie locative » mis sur pied par la Région bruxelloise³⁶. La proximité de leurs objets sociaux respectifs pourrait bien, à terme, avoir un impact sur l'activité du CPAS en ce domaine.

11. Brugal vise à venir en aide à ceux qui n'ont pas les moyens de dégager une somme équivalant à deux mois de loyer, ni même de rembourser le crédit à la consommation à taux zéro que peut leur octroyer à cet effet le Fonds du logement³⁷. Très schématiquement, c'est Brugal qui met les fonds à disposition du locataire, lequel n'a plus après qu'à les déposer sur un compte bloqué ; l'anonymat de l'intervention publique est ainsi garanti.

Plutôt cependant que de rembourser Brugal à proprement parler, le preneur lui verse une (légère) cotisation mensuelle, dont le montant est fixé en fonction des revenus – sans pouvoir dépasser un certain plafond : 30 euros. Et, à l'échéance du bail, le locataire rend à Brugal l'argent avancé ; en retour, il reçoit le total des cotisations payées.

Pour le reste, plusieurs conditions sont décrétées : les revenus du locataire ne peuvent pas dépasser le plafond d'accès au logement social³⁸ (seuil relevé si le demandeur a moins de 35 ans³⁹), le contrat de location qu'il signe doit avoir

banques jouent une mauvaise pièce ! » publié dès le 28 novembre 2007). Et, malgré une proposition de loi déposée pour empêcher ces agissements (proposition de loi relative à la garantie locative constituée par une garantie bancaire, *Doc. parl.*, Ch. repr., 9 octobre 2007, n° 52-177/001), les abus continuent.

³⁵ F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », *op. cit.*, p. 29.

³⁶ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2017 organisant une aide régionale à la constitution d'une garantie locative en matière de logement, *M.B.*, 4 octobre 2017.

³⁷ Art. 112, § 1^{er}, 5°, du Code bruxellois du logement, qui investit le Fonds du logement de la mission de « fournir aux personnes à revenus faibles ou modestes les moyens de constituer la garantie locative aux conditions fixées par le Gouvernement. Cette aide peut revêtir la forme d'un prêt sans intérêt, d'une caution ou encore d'un fonds mutualiste ».

³⁸ Art. 5, § 1^{er}, al. 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2017.

³⁹ Art. 5, § 1^{er}, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2017.

une durée d'un an au minimum⁴⁰ et l'intéressé doit se domicilier dans le bien dans les trois mois de l'entrée en vigueur du bail⁴¹.

En tout état de cause, le preneur ne recevra le soutien de Brugal que s'il est déclaré (par le Fonds du logement) « ne pas être en mesure de contracter le crédit » à la consommation (sans intérêts) que ce dernier opérateur peut lui consentir pour la constitution de sa garantie locative⁴². L'aide de Brugal, en un mot, est subsidiaire.

12. *Stricto sensu*, l'aide Brugal ne concerne aucunement le bailleur, tenu même dans l'ignorance de l'intercession de la Région. On a affaire ici à une sorte de version sociale du compte individualisé⁴³, qui permet avantageusement au preneur, en amont, d'entrer en possession de la somme requise. Difficile, toutefois, de se départir de l'impression que Brugal a été porté sur les fonts baptismaux sinon à l'instigation des CPAS, à tout le moins avec leur plein consentement, trop heureux de pouvoir graduellement reporter sur les instances régionales le poids (pécuniaire notamment) d'une problématique⁴⁴ qui relève directement, il est vrai, de la compétence de celles-ci⁴⁵.

Cette évolution est loin d'être fantasmée, à en croire le milieu associatif. « Brugal doit à terme se substituer aux CPAS », corrobore le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat. « Jusqu'à présent, ce sont eux qui assument les difficultés des locataires face à la garantie, environ 2 000 interventions/an. Le nouveau dispositif engage davantage la Région. Avec un seul acteur plutôt que 19, on va gagner en cohérence et en égalité de traitement »⁴⁶.

13. Ceci étant, le CPAS ne reste jamais bien loin en cette matière, car la réglementation bruxelloise sur Brugal prévoit que « le Fonds [du logement] peut conclure un accord-cadre avec les CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale afin de déterminer les modalités d'intervention générales des CPAS lorsque le Fonds accorde une aide à une personne accompagnée par celles-ci »⁴⁷. Or, dans cette hypothèse (et par « dérogation » à la règle générale), « le bénéficiaire est dispensé du paiement de la contribution lorsqu'un CPAS se porte caution auprès du Fonds en vue de garantir le remboursement, en cas de défaut du

⁴⁰ Art. 4, al. 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2017.

⁴¹ Art. 4, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2017.

⁴² Prêt réglementé aux articles 8 et 9 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2017.

⁴³ Art. 248, § 3, du Code bruxellois du logement et art. 62, § 1^{er}, al. 3, du décret wallon du 15 mars 2018.

⁴⁴ Le logement, en l'occurrence.

⁴⁵ Art. 6, § 1^{er}, IV, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, M.B., 15 août 1980.

⁴⁶ Voy. le *Baromètre du logement 2014-2019* du Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, 2019, p. 12.

⁴⁷ Art. 12, § 2, al. 1^{er}, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2017.

bénéficiaire, des sommes dues »⁴⁸ ; autrement dit, Brugal ne s'offrira pas aux usagers du CPAS sans la caution de ce dernier, ce qui revient quelque peu à la situation antérieure. « [P]our que le centre de gravité se déplace vers la Région, il faut la collaboration des CPAS. Et là, ça coince », soutient le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat. « Pourquoi ? Parce qu'il est prévu que l'intervention du Fonds puisse être, dans certains cas, subordonnée au cautionnement d'un CPAS. Autrement dit, le Fonds du logement aide, si le CPAS se porte garant. On pense à des locataires en défaut de paiement de cotisations ou en défaut de remboursement... Les CPAS craignent de devoir supporter les situations les plus à risque »⁴⁹.

B. Fourniture d'un logement (ou d'une aide au loyer)

14. L'aide sociale peut aussi consister dans la fourniture physique d'un logement (de transit spécialement) ou d'une indemnité pour en payer les frais⁵⁰. En cas d'expulsion, par exemple, il importe d'aider le ménage évincé à retrouver un toit au plus vite ; vivre à la rue, en effet, n'est pas compatible avec le standard de la dignité humaine⁵¹. Cette mission d'aide au logement a même été considérée, à propos des demandeurs d'asile dont la requête a été acceptée, comme un véritable service public⁵². Le devoir a semblé à ce point aigu qu'un tribunal a ordonné l'octroi d'une aide sociale provisoire à une femme (pour-tant frappée d'un ordre de quitter le territoire) pour pourvoir à ses frais de logement en vue de rendre visite à son fils placé par le juge de la jeunesse (et en l'absence duquel tout départ forcé du pays est inenvisageable)⁵³. Mais, lorsque plus aucun obstacle ne s'oppose à l'exécution de l'ordre de quitter le territoire, le CPAS est fondé à reprendre le logement mis à disposition du demandeur d'asile dont la requête a été rejetée, sans pour autant que son comportement puisse être vu comme un traitement inhumain et dégradant⁵⁴.

15. Vu l'absence de texte légal spécifique en cette matière, la jurisprudence constitue en effet un matériau d'analyse précieux. Précisément, plusieurs décisions stimulantes, adossées sur l'article 23 de la Constitution (consacrant tant le droit à l'aide sociale que le droit au logement), ont été rendues sur ce point. Jugé ainsi que « la mise à disposition d'un logement, après enquête sociale, dans une maison d'accueil [pour sans-abri] sans précision de loyer, pour exécuter la mission [du CPAS] d'assurer le droit au logement, partie du droit à l'aide

⁴⁸ Art. 12, § 2, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2017.

⁴⁹ Voy. le *Baromètre du logement 2014-2019*, préc., p. 12.

⁵⁰ Cf., entre autres, Trib. trav. Bruges, 5 mars 2014, *J.T.T.*, 2014, p. 399.

⁵¹ C. trav. Mons, 28 novembre 2000, *J.T.T.*, 2001, p. 33, note.

⁵² J.P. Charleroi, 22 juin 2016, *J.J.P.*, 2016, p. 335.

⁵³ Trib. trav. Bruxelles, 23 janvier 2015, *Rev. dr. étr.*, 2015, p. 106.

⁵⁴ C. trav. Liège (div. Namur), 17 janvier 2012, *Chron. D.S.*, 2012, p. 544 (somm.).

sociale, à une personne sans ressource ni abri, est une mesure d'aide sociale »⁵⁵. Notons toutefois que considérer le droit au logement, comme « partie du droit à l'aide sociale » induit une position d'inclusion conceptuelle – sinon d'infériorité – du droit au logement par rapport au droit à l'aide sociale ; or cette position cadre mal avec le libellé de l'article 23 de la Constitution, qui met l'ensemble des droits économiques, sociaux et culturels sur pied d'égalité (dérivant tous du droit à la dignité humaine) et, partant, confère au droit au logement une véritable autonomie sémantique et juridique.

Par-delà, cette décision charrie un enseignement majeur. Trop souvent, le droit au logement n'est invoqué que de manière négative, pour empêcher, autrement dit, un ménage de perdre son habitat (et, concrètement, surseoir à l'expulsion). Ici, c'est la *fourniture* d'un logement (ou, à tout le moins, la libération d'une place dans une maison d'accueil pour sans-abri) qui lui est associée, dans une logique de prestation positive.

16. Une autre décision est à pointer, qui tend quelque peu à atténuer la responsabilité du CPAS en cette matière⁵⁶. Mariée à un homme atteint d'une maladie lourde, une dame bénéficie du revenu d'intégration. Elle sollicite du CPAS un complément d'aide et réclame également un logement plus adapté à la situation de son mari. En matière d'aide au logement (adressée au CPAS), le tribunal fait le départ entre deux types de demandeurs (variant au passage l'intensité de l'obligation pesant sur le CPAS). À l'égard d'abord des « personnes sans logement », le CPAS est tenu par une véritable obligation de *résultat* : il « doit leur trouver un logement ». Mais, s'il s'agit de ménages possédant bien un logement, mais qui, comme dans le cas présent par exemple, « n'est pas adapté à leurs moyens financiers », seule une obligation de *moyens* engage le CPAS : il « doit mettre activement ses services à disposition de ces personnes pour les accompagner dans leurs recherches ». Dans la mesure où la requérante émerge à cette seconde catégorie, le tribunal rejette sa demande visant à l'attribution d'une habitation par le CPAS. En revanche, l'aide financière complémentaire est accordée, vu « l'importance de la charge du logement, qui représente 45 % du budget familial ». En tout état de cause, « le droit au logement constitue un droit fondamental énoncé par l'article 23 de la Constitution », ponctue le tribunal. « Il appartient aux CPAS de garantir ce droit ».

Empreint de gradualisme, ce raisonnement recèle une double caractéristique. Il y a là, d'abord, l'affirmation d'une véritable obligation de résultats en matière

⁵⁵ Civ. Arlon, 7 juin 1994, *R.G.D.C.*, 1995, p. 252.

⁵⁶ Trib. trav. Nivelles (II), 8 novembre 2005, *Chron. D.S.*, 2008, p. 108.

de logement dans le chef d'un pouvoir public, ce qui est plutôt rare en soi⁵⁷. Ensuite, la motivation du tribunal tend à démentir l'affirmation trop comode suivant laquelle l'article 23 de la Constitution serait paré de toutes les incondtionnalités ou permettrait tout ; la demande visant l'attribution par le CPAS d'une habitation à la requérante a été, pour le coup, jugée non fondée. Et, en filigrane, transparait le souci d'activer chez le bénéficiaire de l'aide les « obligations correspondantes » auxquelles il est, de par la Constitution (art. 23, al. 2), indissociablement lié. Même nuancée, cette position ne fait cependant pas l'unanimité⁵⁸.

17. Une autre décision est digne d'intérêt⁵⁹. En justice, un locataire en mauvaise santé et dont l'état du logement a été épinglé par l'administration demande au CPAS de l'aider à trouver un autre logement. « Le droit à un logement décent est fondamental et conditionne profondément la qualité de vie du requérant », soutient le juge. « Son logement actuel contribue à dégrader sa santé et n'est pas conforme à la dignité humaine qu'il est en droit d'attendre ». Cette question du relogement, partant, doit être considérée comme « prioritaire » par le CPAS, estime la juridiction, qui enjoint, dès lors, à celui-ci de lui « réserver une attention particulière ».

Concrètement, cette sollicitude doit se matérialiser, d'abord, par « l'assistance » dans la recherche d'un autre logement qui, tout à la fois, corresponde aux exigences légales de qualité, aux besoins et problèmes de santé du requérant, ainsi qu'à son handicap. Ensuite, l'intervention du centre est censée prendre la forme d'une aide pécuniaire. Pour ces motifs, le tribunal condamne le CPAS à assurer au requérant, outre le paiement d'une série de médicaments, une « guidance étroite » dans la recherche d'une autre habitation aussi bien qu'une « aide forfaitaire de 500 euros à l'installation dans son nouveau logement ».

Voilà donc le CPAS condamné à accompagner le requérant dans ses démarches de relogement, tout en lui octroyant, le jour venu, un soutien pécuniaire à l'installation. Dans les deux cas, il s'agit bien d'une obligation de résultat. Certes, la guidance dans la recherche d'une autre habitation n'est pas censée

⁵⁷ Cf. toutefois Trib. trav. Bruxelles (req. unil.), 30 avril 2009, R.G. n° 09/9382, inédit ; Trib. trav. Bruxelles (XVI), 20 mars 2009, R.G. n° 16-144/08, inédit ; J.P. Uccle, 16 avril 2007, J.L.M.B., 2007, p. 1003, obs. N. BERNARD, et J.P. Grâce-Hollogne, 11 juillet 2000, *Échos log.*, 2000, p. 124.

⁵⁸ « Soutenir que pèserait sur [le CPAS] une obligation de moyen, *a fortiori* de résultat, qui consisterait à trouver un logement stable aux occupants, serait ajouter au texte légal une obligation qui ne s'y trouve pas », a estimé ainsi un autre magistrat (J.P. Fontaine-l'Évêque, 16 mai 2013, J.L.M.B., 2015, p. 857), à propos de l'accompagnement social fourni à des usagers du CPAS habitant dans un logement de transit ; voy. *infra*, n° 19.

⁵⁹ Trib. trav. Bruxelles (XVI), 20 mars 2009, R.G. n° 16-144/08, inédit. Ce jugement a fait l'objet d'une publication par sommaire (*Chron. D.S.*, 2010, p. 116), mais la revue indique erronément la date du 19 décembre 2008.

garantir un relogement automatique. Il n'en reste pas moins que le CPAS est tenu à cet égard non pas de déployer de simples efforts pour aider à reloger, mais est astreint à un véritable résultat : il *doit* assister l'intéressé dans ses démarches, quelles que soient les circonstances et les contingences matérielles⁶⁰. Rappelons à cet égard qu'il a été jugé « inadmissible », dans une autre espèce, que le CPAS, « qui a notamment un rôle préventif et qui ne devait pas ignorer la situation de Monsieur T., exige d'un homme qui souffre de troubles physiologiques et psychiques de rechercher lui-même un logement décent, d'un prix abordable ». La juridiction, en suite de quoi, n'a pas hésité à condamner le CPAS à « effectuer des démarches positives et concrètes de manière à trouver pour Monsieur T. un logement, non précaire », et ce, dans un délai maximal de trois mois, sous peine d'astreinte encore bien⁶¹ !

18. Ceci étant, la fourniture d'une habitation (provisoire) n'est pas toujours considérée comme suffisante ; encore faut-il parfois assurer à l'usager du CPAS qui l'investit un accompagnement social approprié. Il est vrai que, si le CPAS ne profite pas du séjour (temporaire) de l'usager dans les lieux pour le préparer à la sortie, en l'aidant notamment à trouver un logement pérenne, l'intéressé se retrouvera à la rue à la fin de la convention d'hébergement et, en quelque sorte, tout sera à recommencer pour le centre. Jugé récemment ainsi que « la mise à disposition d'un logement de transit est indissociable de la fourniture d'un accompagnement social », lequel doit être « articulé sur la recherche d'un logement stable » ; ayant « failli à ses obligations » en cette matière, le CPAS est « malvenu de stigmatiser les prétendus manquements (manque de collaboration, passivité...) de [l'usager] dans la recherche d'un logement »⁶².

Ceci étant, si prodiguer un accompagnement social (aux fins d'aider l'usager à trouver un logement pérenne) relève des obligations du CPAS, ce dernier ne saurait *garantir* une issue positive. Et il ne faut pas oublier que l'individu qui séjournerait dans un logement de transit *au-delà* de l'échéance convenue (parce qu'aucune solution de relogement satisfaisante à ses yeux n'a pu lui être offerte p. ex.) prive corrélativement un autre usager du CPAS d'en avoir l'emploi. « Soutenir que pèserait sur [le CPAS] une obligation de moyen, *a fortiori* de résultat qui consisterait à trouver un logement stable aux occupants, serait ajouter au texte légal une obligation qui ne s'y trouve pas », souligne un juge ; « du reste, à supposer que ce soit le cas, *quod non*, les [usagers du CPAS]

⁶⁰ Voy. not. Trib. trav. Bruxelles (req. unil.), 30 avril 2009, R.G. n° 09/9382, inédit, Trib. trav. Bruxelles (XVI), 20 mars 2009, R.G. n°16-144/08, inédit, J.P. Uccle, 16 avril 2007, J.L.M.B., 2007, p. 1003, obs. N. BERNARD, et J.P. Grâce-Hollogne, 11 juillet 2000, *Échos log.*, 2000, p. 124.

⁶¹ C. trav. Bruxelles (VIII), 22 décembre 2004, *Échos log.*, 2005, n° 3-4, p. 21.

⁶² C. trav. Mons, 20 février 2019, J.L.M.B., 2019, pp. 944-945.

n'expliquent pas par quel mécanisme juridique une défaillance dans l'exécution d'une telle obligation aurait pour conséquence la naissance d'un droit subjectif dans le chef des occupants de se maintenir indéfiniment dans les lieux ou, tout au moins, jusqu'à ce qu'ils disposent d'un logement qui réponde à leurs attentes ou à leurs "exigences" »⁶³.

19. Pour clore le point, signalons que, lorsque l'occupation d'un bien appartenant au CPAS se fait *sans l'accord* de son propriétaire, elle peut être considérée comme un « avantage en nature ». Le montant estimé de celui-ci est porté alors en déduction de l'aide sociale⁶⁴.

C. Arriérés de loyer

20. Si l'aide sociale peut servir au paiement du loyer actuel, la question se pose de savoir si elle peut être affectée aussi à des loyers *passés* (et non acquittés). Selon la jurisprudence, l'octroi de l'aide sociale n'implique *pas* la prise en charge des dettes passées du demandeur, sauf « dans le cas où le non-remboursement pourrait entraîner une atteinte à une vie conforme à la dignité humaine »⁶⁵. Et la dette de loyer peut précisément être ce type de dette⁶⁶ : alors qu'il est incontestable que la dignité humaine implique la possibilité de se loger dans des conditions décentes⁶⁷, un arriéré de loyer peut être susceptible d'entraîner une expulsion et de mener à une situation de sans-abri, à défaut de recevoir l'aide de la collectivité.

Ainsi aura-t-on, par exemple, vu un tribunal faire droit à la demande de prise en charge de deux mois d'arriérés de loyer, aux motifs que « cette demande apparaît occasionnelle, limitée dans son objet et son montant et justifiée par des circonstances exceptionnelles (une suspension temporaire du droit aux allocations de chômage) »⁶⁸. Et un autre d'ordonner la prise en charge de deux mois de loyer parce que la personne concernée avait été victime de deux vols successifs⁶⁹.

21. Ceci étant, il ne faudrait pas en arriver à déresponsabiliser le demandeur d'aide, pour qu'il en vienne à considérer qu'il n'a pas à payer son loyer ou qu'il peut prendre un logement au-dessus de ses moyens si, de toute façon, le CPAS

⁶³ J.P. Fontaine-l'Évêque, 16 mai 2013, *J.L.M.B.*, 2015, p. 857.

⁶⁴ Trib. trav. Mons, 9 novembre 2011, *Chron. D.S.*, 2012, p. 542.

⁶⁵ C. trav. Liège, 8 janvier 2009, R.G. n° 8534-08, inédit ; voy. aussi C. trav. Bruxelles, 8 juin 2000, *Chron. D.S.*, 2000, p. 397, ainsi que C.E., 30 novembre 1989, n° 33.476.

⁶⁶ En ce sens, A. LESIW et M.-C. THOMAES-LODEFIER, *Les missions du CPAS*, Bruxelles, Éd. Unions des villes et des communes asbl, 1998, p. 195.

⁶⁷ Comme le proclame d'ailleurs l'alinéa 1^{er} de l'article 23 de notre Constitution...

⁶⁸ Trib. trav. Charleroi, 7 février 1995, R.G. n° 46.571/R, inédit.

⁶⁹ Trib. trav. Arlon, 21 février 1995, R.G. n° 22.939, cité par A. LESIW et M.-C. THOMAES-LODEFIER, *op. cit.*, p. 194.

assumera les loyers au titre de l'aide sociale. Aussi serait-il, à nos yeux, nécessaire que le CPAS procède (comme d'ordinaire) à une enquête sociale afin de vérifier si, parmi les différentes mesures envisageables *a priori* pour assurer le logement de la personne concernée, celle de la prise en charge d'arriérés de loyer, éventuellement à titre de simple avance⁷⁰, n'apparaît pas *in concreto* la plus opportune.

Quoi qu'il en soit, le président de la section CPAS de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale a admis implicitement la pratique de la prise en charge des arriérés de loyer. « Quels sont les moyens dont disposent les CPAS pour tenter d'éviter cette expulsion [...] ? » s'interroge-t-il publiquement. « Ces moyens sont divers : ils peuvent être matériels, financiers (allocation loyer), consister en une *prise en charge partielle ou pas dans le cas d'une médiation de dettes des loyers impayés*, en une guidance budgétaire, une médiation de dettes, etc. Il faut savoir que les CPAS bruxellois ont développé, depuis des années, des services de médiation de dettes et de lutte contre le surendettement qui s'adressent d'ailleurs à un public bien plus large que celui des usagers habituels des CPAS »⁷¹.

D. Adresse de référence

22. Tout individu doit s'inscrire dans les registres de la population de la commune sur le territoire de laquelle il a installé sa « résidence principale »⁷² (notion éminemment factuelle s'il en est⁷³) ; il s'agit d'une véritable obligation⁷⁴. Inversement, l'absence d'inscription a pour effet de placer l'individu dans une sorte de *no man's land* juridique et administratif⁷⁵, dès lors que de nombreuses réglementations sociales font de cette inscription formelle le pivot

⁷⁰ Le mécanisme des avances étant au demeurant une pratique courante des CPAS, qui trouve un fondement légal, notamment, dans le chapitre VII de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 relatif au « remboursement par les particuliers des frais de l'aide sociale ».

⁷¹ M. COLSON, « Le point de vue des centres publics d'action sociale », in N. BERNARD (dir.), *Les expulsions de logement. Uithuiszettingen*, Bruxelles, la Charte, 2010, p. 94.

⁷² Art. 1^{er}, § 1^{er}, al. 1^{er}, 1^o, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour, M.B., 3 septembre 1991.

⁷³ Et tenant à « la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année » (art. 16, § 1^{er}, al. 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, M.B., 15 août 1992). Voy. C.E. (VI), 7 février 2005, *Gustin*, n° 140.278, C.E. (VI), 4 décembre 2007, *Jouniaux*, n° 177.560, ainsi que Civ. Bruxelles (réf.), 1^{er} février 1999, *J.T.*, 1999, p. 541.

⁷⁴ « Toute personne qui veut fixer sa résidence principale dans une commune du Royaume » doit, dans les huit jours de l'installation effective, « en faire la déclaration à l'administration communale du lieu où elle vient se fixer » (art. 7, § 1^{er}, al. 1^{er}, et § 4, al. 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992). Une exception est cependant aménagée au bénéfice du fonctionnaire international.

⁷⁵ À défaut d'inscription (provisoire), « le citoyen ne peut plus exercer ses droits fondamentaux et cela ne fait qu'aggraver sa situation » (circulaire du 22 décembre 2015 émanant du SPF Intérieur, p. 2).

de l'application de leurs dispositions⁷⁶. En tout cas, les conséquences peuvent se révéler « catastrophiques »⁷⁷.

Il est certaines personnes, cependant, dont le mode de vie s'accommode mal de ce schéma standard et qui ne peuvent exciper d'une résidence principale à un endroit déterminé. On songe au premier chef aux gens du voyage, séjournant en habitat mobile, mais aussi aux sans-abri par exemple, qui n'ont pas nécessairement de lieu fixe. Or ces populations-là ont tout autant droit (sinon plus) à une inscription domiciliaire et aux prestations sociales qui vont avec. En suite de quoi, la loi a permis à certaines catégories d'individus (dont les deux précitées) de prendre une « adresse de référence ». Purement fictive, cette adresse administrative vaut résidence principale⁷⁸ tout en permettant de recevoir du courrier⁷⁹ et d'avoir ou de conserver des avantages sociaux⁸⁰ (dont un logement social⁸¹...). On a là une forme d'aide sociale⁸².

23. « Par adresse de référence », explique la législation de manière générale, « il y a lieu d'entendre l'adresse soit d'une personne physique inscrite au registre de la population au lieu où elle a établi sa résidence principale, soit d'une personne morale, et où, avec l'accord de cette personne physique ou morale, une personne physique dépourvue de résidence fixe est inscrite »⁸³. Que doit faire cette personne ? Elle « s'engage à faire parvenir à celle-ci tout courrier ou tous

⁷⁶ En matière judiciaire (art. 36 C. jud.), d'assurance soins de santé (art. 9, al. 1^{er}, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, *M.B.*, 27 août 1994, *err.* 13 décembre 1994), de garantie de revenus aux personnes âgées (art. 2, 4^e, et 4 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.*, 29 mars 2001), de détermination du taux – isolé ou cohabitant – de certaines prestations sociales (art. 124, §§ 2 et 3, et 225, § 4, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, *M.B.*, 31 juillet 1996), etc.

⁷⁷ F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », *op. cit.*, p. 24.

⁷⁸ Cf. Cass., 19 avril 2002, *R.C.J.B.*, 2003, p. 317, note E. LEROY.

⁷⁹ Voy., p. ex., Cass, 19 avril 2002, *Arr. Cass.*, 2002, liv. 4, p. 1053. Un pourvoi en cassation avait été signifié au parquet (ce qui est la procédure habituelle quand la personne à qui il faut signifier n'a pu être rencontrée et quand elle n'a ni domicile ni résidence connue), alors que la défenderesse en cassation disposait d'une adresse de référence. La Cour va dire qu'il y avait lieu de prendre en considération l'adresse de référence (elle va néanmoins, dans un deuxième temps, constater, conformément à l'article 867 du Code judiciaire, qu'il n'y avait pas lieu à prononcer la nullité de la signification parce que celle-ci avait malgré tout atteint le but que la loi lui assigne, soit faire parvenir à la personne concernée la copie de la requête...).

⁸⁰ Cf. Trib. trav. Bruxelles, 17 juin 2008, *Chron. D.S.*, 2010, p. 110, note.

⁸¹ Cf. not. l'article 5bis, § 6, alinéa 1^{er}, de l'arrêté du 26 septembre 1996 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale organisant la location des habitations gérées par la Société du logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public : « Au moins un des membres du ménage n'ayant pas la qualité d'enfant à charge est inscrit au registre de la population ou au registre des étrangers d'une commune en Belgique. »

⁸² Trib. trav. Nivelles, 8 mai 2001, *Chron. D.S.*, 2002, p. 542.

⁸³ Art. 1^{er}, § 2, al. 2, de la loi du 19 juillet 1991.

les documents administratifs qui lui sont destinés », sans pouvoir « poursuivre un but de lucre »⁸⁴.

Quel rapport avec le CPAS ? En fait, « les personnes qui, par manque de ressources suffisantes n'ont pas ou n'ont plus de résidence et qui, à défaut d'inscription dans les registres de la population, se voient privées du bénéfice de l'aide sociale d'un centre public d'aide sociale ou de tout autre avantage social, sont inscrites à l'adresse du centre public d'aide sociale de la commune où elles sont habituellement présentes »⁸⁵. Dit autrement, c'est auprès d'un CPAS, celui qui est sis sur la commune de résidence effective, que les sans-abri prendront leur adresse de référence⁸⁶ (même si rien dans la loi ne semble pouvoir les empêcher de la prendre chez une personne physique plutôt). Et la marge d'appréciation du centre est limitée – sinon nulle –, car les individus satisfaisant aux conditions légales ont un véritable droit à l'adresse de référence. Cela étant, il est traditionnellement ajouté une autre exigence (de bon sens) : ne pas/plus avoir d'adresse ailleurs, ce qui implique une démarche de radiation de l'inscription précédente⁸⁷.

24. Peut-on s'adresser au CPAS « juste » pour obtenir cette adresse de référence ou faut-il être par ailleurs porteur d'une demande de prestation sociale ? D'un côté, « entrent en considération pour l'inscription à l'adresse du centre public d'aide sociale d'une commune en raison de manque de ressources suffisantes, les personnes qui, n'ayant pas ou n'ayant plus de résidence, *sollicitent* l'aide sociale », répond l'arrêté d'exécution⁸⁸. Il faudrait donc une requête préalable au CPAS visant à l'obtention d'une aide sociale⁸⁹.

D'un autre côté, toutefois, une circulaire de 2006 émanant conjointement des ministres de l'Intégration sociale et de l'Intérieur précise qu'il s'agit « d'une forme d'aide sociale que le CPAS doit leur accorder en leur fournissant, aux termes de l'article 60, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, tous renseignements et conseils utiles et en effectuant les démarches de nature à leur procurer tous les droits et avantages auxquels elles peuvent prétendre en vertu de la législation belge »⁹⁰, ce qui tend à conférer une valeur autonome à l'adresse de référence. En tout état de cause, cette subsidiarité de l'adresse de référence (par rapport à une demande d'aide sociale) n'apparaît nulle part dans la loi de base⁹¹.

⁸⁴ Art. 1^{er}, § 2, al. 3, de la loi du 19 juillet 1991.

⁸⁵ Art. 1^{er}, § 2, al. 5, de la loi du 19 juillet 1991 ; cf. aussi l'article 1^{er}, § 2, alinéa 1^{er}, 2^e tiret, de la même loi.

⁸⁶ Techniquement, c'est l'administration communale, sollicitée par le CPAS, qui délivre l'adresse de référence.

⁸⁷ F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », *op. cit.*, p. 25.

⁸⁸ Art. 20, § 3, al. 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992, souligné par nous.

⁸⁹ Cf. Trib. trav. Gand, 8 avril 2005, O.C.M.W.-Visies, 2005, p. 60 (somm.).

⁹⁰ M.B., 12 octobre 2006.

⁹¹ Celle du 19 juillet 1991.

25. Sur le plan procédural, l'individu ayant reçu une adresse de référence auprès du CPAS est tenue de s'y présenter physiquement une fois au moins par trimestre⁹². Et il appartient au CPAS de signaler au collège des bourgmestre et échevins les personnes qui ne réunissent plus les conditions nécessaires au maintien de leur inscription à l'adresse du centre, en vue d'une radiation⁹³.

26. Plus fondamentalement, pour la personne qui désire s'inscrire en adresse de référence auprès d'un CPAS et qui est toujours inscrite dans les registres de population dans une autre commune, la circulaire précitée 2006 prévoit que, « pour aider le sans-abri en l'inscrivant en adresse de référence à l'adresse du CPAS, celui-ci⁹⁴ doit effectuer auprès de la commune les démarches pour une radiation de l'ancienne inscription de l'intéressé à quelque titre que ce soit, même d'une adresse de référence. Cette démarche doit donc également être effectuée lorsqu'il s'agit d'un nouveau CPAS compétent alors que le sans-abri était déjà aidé et inscrit en adresse de référence à l'adresse d'un précédent CPAS ».

Pour ce faire, le CPAS s'adressera à sa commune qui, à son tour, va s'adresser à la commune dans laquelle l'intéressé reste inscrit. Le point 2.3 de la circulaire précitée traite de cette question en exposant que, « lorsqu'un CPAS a sollicité sa commune pour une inscription en adresse de référence d'une personne à l'adresse de son CPAS, la commune doit effectuer les vérifications préalables à l'inscription de la personne. Un modèle de formulaire permet à la commune dont dépend le CPAS auprès duquel le sans-abri demande à être inscrit de demander à la commune de l'inscription officielle précédente de vérifier si l'intéressé a effectivement quitté l'adresse de cette inscription officielle et, le cas échéant, de régulariser la situation de séjour de celui-ci ».

27. Si elle peut se comprendre (on ne saurait avoir simultanément deux adresses différentes, quelles qu'elles soient), l'exigence de radiation préalable pâtit d'une base légale incertaine. C'est qu'elle ne figure ni dans la législation de base (la loi du 19 juillet 1991) ni dans son arrêté d'exécution (l'arrêté royal du 16 juillet 1992). Certes, tant l'une⁹⁵ que l'autre⁹⁶ disposent bien que n'est éligible à une adresse de référence que celui « n'a pas ou n'a plus de résidence », ce qui pourrait accréditer la thèse d'une radiation préalable⁹⁷. Toutefois, dans la mesure où les textes précisent que ce défaut de résidence doit être imputable

⁹² Art. 20, § 3, al. 3, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

⁹³ Art. 20, § 3, al. 4, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

⁹⁴ Y lire « le CPAS ».

⁹⁵ Art. 1^{er}, § 2, al. 1^{er}, 2^e tiret, et art. 1^{er}, § 2, al. 5, de la loi du 19 juillet 1991.

⁹⁶ Art. 20, § 2, al. 1^{er}, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

⁹⁷ Voy. aussi Trib. trav. Bruxelles, 21 décembre 2005, *Chron. D.S.*, 2008, p. 111.

à un « manque de ressources suffisantes », on peut imaginer qu'on vise par là l'individu qui, faute de moyens, n'a matériellement pas trouvé à se loger, sans aucun autre type de considération (administrative notamment).

Sous-section 3. Une conditionnalité de l'aide sociale dédiée au logement ?

28. Contrairement au revenu d'intégration⁹⁸, l'aide sociale répond au seul critère de la dignité humaine⁹⁹. À ce titre, elle soulève certaines questions. Car, universel, mais imprécis, ce critère permet au CPAS d'exercer une certaine forme de conditionnalité dans l'octroi de l'aide. Cette dernière peut-elle être soumise à une certaine forme de conditionnalité en lien avec l'état du logement ou la cherté du loyer par exemple ? Il semble que oui : le CPAS reste libre de subordonner son soutien au respect de certaines lignes de conduite, relatives essentiellement au coût locatif global. « Le CPAS sera généralement attentif à l'adéquation entre le logement choisi et les ressources financières de la personne », expliquent en ce sens des auteurs. « Le cas échéant, il pourra refuser d'intervenir s'il estime le logement trop onéreux »¹⁰⁰.

La jurisprudence fait chorus. « Rien », précise un tribunal, « ne justifie l'obligation pour les CPAS de constituer, aux frais de la collectivité, des garanties locatives *grosso modo* tous les ans pour satisfaire aux desiderata des bénéficiaires de l'aide sociale »¹⁰¹. Dans cette ligne, la section d'administration du Conseil d'État a considéré, à propos d'une garantie locative relative à un logement trop onéreux, « que les CPAS n'ont pas l'obligation de supporter les conséquences de tous les engagements souscrits par les personnes pour assurer leur logement » et que « la solution qu'il convient d'apporter à ce problème est de trouver, avec l'aide du CPAS, un logement moins onéreux »¹⁰². Et si, de fait, le CPAS a « l'obligation d'accorder au demandeur d'aide une guidance sociale en vue de trouver un logement moins coûteux, cette obligation », prend soin de déclarer la même juridiction un an plus tard, « ne dispense nullement le demandeur de faire lui-même des démarches pour trouver un logement »¹⁰³. Le CPAS, enfin, n'est nullement fondé à couvrir des besoins locatifs non encore échus. Aussi, le Conseil d'État a-t-il annulé la décision d'une chambre

⁹⁸ Art. 3 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002.

⁹⁹ « Toute personne a droit à l'aide sociale », proclame la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 5 août 1976, *err.* 26 novembre 1976, dans son article 1^{er} (al. 1^{er}) ; « Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. »

¹⁰⁰ F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », *op. cit.*, p. 28.

¹⁰¹ Civ. Nivelles, 20 septembre 1996, *Échos log.*, 1998, p. 103.

¹⁰² C.E. (III), 8 mai 1981, *Lonnoy*, n° 21.155.

¹⁰³ C.E. (III), 2 avril 1982, *Lonnoy*, n° 22.176.

de recours s'engageant à prendre en charge la garantie locative « dès qu'aura été trouvé un logement convenant à la dignité [des requérants] » au motif « qu'en vertu de l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976, l'intervention du CPAS ne doit permettre de subvenir qu'aux besoins *actuels* du bénéficiaire »¹⁰⁴ et en aucune manière aux dettes futures.

29. Des voix dissonantes peuvent cependant se faire entendre. « En ce qui concerne la garantie locative, le refus du CPAS de participer à la contribution d'une garantie locative constitue une entrave au droit souverain que constitue pour une personne le libre choix de sa résidence, à condition bien entendu que ce choix se situe dans les limites du raisonnable », souligne un juge¹⁰⁵. Dans un domaine similaire, le souci d'appréciation *in concreto* des possibilités de relogement a poussé une juridiction à invalider la décision d'un CPAS de refuser l'octroi d'une aide sociale à une personne défavorisée au seul motif qu'elle habite un logement trop onéreux en regard de ses moyens financiers ; « l'octroi d'une aide sociale ne peut être refusé au motif que le loyer était trop onéreux sans que simultanément le CPAS puisse à tout le moins établir que le bénéficiaire avait réellement l'occasion de trouver un logement adapté à un prix plus avantageux et, donc, sans qu'une alternative sérieuse existe »¹⁰⁶. De manière générale, la liberté d'implantation, consacrée par diverses conventions internationales, doit être sauvegardée¹⁰⁷. Ainsi, « le CPAS a une obligation de prise en charge de la garantie locative et du premier loyer en vue de permettre au demandeur de trouver un logement isolé, et ce, sans que le CPAS puisse exiger que ce logement soit un garni », a estimé un tribunal¹⁰⁸. Ceci étant, sur un autre plan, la Cour de cassation a annulé une décision d'appel englobant dans l'aide médicale urgente – allouée par le CPAS – la « jouissance d'un logement décent » au motif que l'arrêt incriminé donnait à cette aide un contenu extensif (celle-ci étant censée prendre fin à dater de l'exécution de l'ordre de quitter le territoire)¹⁰⁹.

30. Un dernier point, mais il est essentiel : s'il arrive à des CPAS de subordonner l'octroi de l'aide sociale à la satisfaction de certaines exigences préalables, celles-ci concernent essentiellement la hauteur du loyer envisagé (et, donc, de la garantie locative). Elles ne visent donc que rarement la qualité

¹⁰⁴ C.E. (III), 19 mai 1993, *CPAS Bruxelles*, n° 43.020, souligné par nous.

¹⁰⁵ C. trav. Mons, 23 mars 1999, *Échos log.*, 2001, p. 48.

¹⁰⁶ C. trav. Liège, 23 juin 1998, *Échos log.*, 2001, p. 46.

¹⁰⁷ Voy. not. la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (art. 13), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (art. 12) et le Protocole n° 4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (art. 2).

¹⁰⁸ Trib. trav. Bruxelles, 18 avril 1995, *J.D.J.*, 1995, n° 146, p. 279.

¹⁰⁹ Cass., 17 février 1997, *Chron. D.S.*, 1997, 498, note.

elle-même du bien. Certes, il faut que le logement « convienne à la dignité » de ses occupants¹¹⁰. Du reste, « l'intervention du CPAS peut dépendre de la visite du logement par un membre de personnel du CPAS »¹¹¹. Certes encore, parce qu'il n'a jamais donné suite aux invitations du CPAS de déménager dans un lieu sain (et parce que sa présence a empêché corrélativement toute rénovation du bien), un locataire d'un logement insalubre, mais en défaut de paiement du loyer, s'est vu tout de même réclamer par le juge une indemnité d'occupation après son départ¹¹². Néanmoins, la grande majorité des CPAS tient le raisonnement suivant lequel l'aide sociale s'impose avec encore plus de nécessité lorsque les bénéficiaires vivent dans un bien insalubre, afin précisément d'aider les intéressés à déménager et à intégrer une habitation décente. Tout en dispensant l'aide, les CPAS assistent le locataire dans ses démarches de relogement et, simultanément, font pression sur le propriétaire pour qu'il effectue des travaux de réfection. De par leur mission légale, les CPAS doivent permettre aux personnes en état de besoin de mener une vie conforme à la dignité humaine. Or, si aider des locataires qui habitent un logement insalubre revient, d'une manière ou d'une autre, à conforter cette situation d'indignité, supprimer cette aide revient à condamner les occupants à la rue et, en tout état de cause, à leur enlever tout espoir d'améliorer leurs conditions de logement. Sans l'aide du CPAS, il est à craindre, en définitive, que la dignité humaine s'en trouve plus encore bafouée.

Sous-section 4. L'aide sociale en espèces au risque de la cohabitation

A. Position de la question

31. On le sait, l'habitat groupé et/ou solidaire a le vent en poupe (dans la sphère de la précarité, mais pas que), cette formule permettant à la fois de diluer certains frais fixes et de retisser du lien social¹¹³. Toutefois, si les intéressés se trouvent être, par ailleurs, titulaires d'une allocation sociale (revenu d'intégration sociale, aide sociale ou chômage p. ex.), le partage d'un même toit risque de leur faire perdre leur taux isolé¹¹⁴. Or, considérées comme

¹¹⁰ C.E., 19 mai 1993, n° 43.020.

¹¹¹ Ch. recours CPAS Hainaut, 11 décembre 1990, *J.D.J.*, 1991, n° 103, p. 32.

¹¹² J.P. Louvain, 15 février 2011, *Huur*, 2011, p. 94.

¹¹³ Cf., sur le thème, N. BERNARD, « Quel label pour l'habitat solidaire ? », *J.T.*, 2019 (à paraître), P.-Y. ERNEUX, « L'habitat solidaire, un phénomène qui n'a rien d'anecdotique, notamment pour le droit immobilier », *Jurimpratique*, 2013/1, pp. 3 et s., ainsi que N. BERNARD et V. LEMAIRE, *L'habitat solidaire sous l'angle juridique. Allocations sociales, logement et labellisation*, Bruxelles, Larcier, 2013.

¹¹⁴ Sur la question, voy. N. BERNARD, « La cohabitation (au sens de l'allocation de chômage) requiert davantage qu'un simple partage de toit. L'heureuse confirmation de la Cour de cassation », obs. Cass., 9 octobre 2017, *J.T.*, 2018, pp. 140 et s., Ph. VERSAILLES, « Les ressources des cohabitants dans le calcul du revenu d'intégration », *Droit communal*, 2013/1, pp. 2 et s., N. STERCKX, « La cohabitation en matière de CPAS »,

« cohabitantes », elles subiraient une perte sèche de plusieurs centaines d'euros par mois ; ce, alors même que les Régions bruxelloise et wallonne promeuvent résolument ce genre d'habitat ! Il y a là comme une injonction contradictoire à résoudre ; plus positivement, il faut éviter de condamner la solidarité chaude entre citoyens et le développement de solutions innovantes qui contribuent à lutter contre la crise du logement.

32. Pourtant, le simple fait pour un allocataire social de vivre sous le même toit qu'un autre individu emporte-t-il l'application du taux cohabitant ? Non. Pas automatiquement en tout cas. Cette seule circonstance ne saurait amener les organismes chargés de la délivrance des allocations sociales (CPAS¹¹⁵, ONEm¹¹⁶...) à la conclusion (trop) rapide que les co-occupants vivent en cohabitation¹¹⁷. C'est qu'il y a des conditions légales à respecter. La cohabitation, au sens des législations sur le revenu d'intégration sociale ou le chômage par exemple, répond à des critères précis et s'apprécie au cas par cas : il faut en substance que les intéressés « vivent sous le même toit » et « règlent principalement en commun leurs questions ménagères »¹¹⁸.

Premier enseignement : cette double condition, purement factuelle, est cumulative ; autrement dit, le partage d'un toit ne suffit pas à lui seul à emporter cohabitation, pas plus qu'une domiciliation commune par exemple. Si cette double condition n'est pas remplie, on a droit à un taux isolé (ou à un taux supérieur si l'on a une « famille à charge »).

Ceci étant, cette définition se montre passablement laconique, convenons-en ; heureusement, elle a bénéficié des précieuses précisions des cours et tribunaux,

Trait d'union, 2011/02, pp. 19 et s., N. BERNARD, « De l'influence du mode de logement (la cohabitation) sur le taux des allocations sociales (et donc leur montant) », *J.T.*, 2011, pp. 487 et s., N. BERNARD, « La vie en commun – obligée – de réfugiés ne doit pas nécessairement être vue comme cohabitation (au sens de l'aide sociale) », obs. sous Trib. trav. Bruxelles, 21 janvier 2014, *Chron. D.S.*, 2015/3, pp. 104 et s., Ph. VERSAILLES, « Les catégories du revenu d'intégration », *Droit communal*, 2010, pp. 38 et s., F. SCHIETTECATTE, « La catégorie des cohabitants en sécurité sociale : bilan de vingt années d'application », *Dr. Q.M.*, 2000, n° 28-29, pp. 64 et s., ainsi que M. BONHEURE, « Réflexions sur la notion de cohabitation », *J.T.T.*, 2000, pp. 496 et s.

¹¹⁵ Pour le revenu d'intégration sociale.

¹¹⁶ Pour les allocations de chômage.

¹¹⁷ Cette décision, de surcroît, a effet rétroactif, ce qui contraint les intéressés à rembourser une partie de l'aide perçue.

¹¹⁸ Art. 14, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002 et art. 59, al. 1^{er}, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 31 décembre 1991. Cf., sur la question, M. VAN RUYMBEKE et Ph. VERSAILLES, « L'ancien et le nouveau : comparaison entre la loi nouvelle et le régime du minimum de moyens d'existence », in M. BODART (dir.), *Vers le droit à l'intégration sociale*, Bruxelles, la Charte, 2002, pp. 82 et s., ainsi que Ph. VERSAILLES et M. VAN RUYMBEKE, « Le regard des juridictions du travail sur la loi concernant le droit à l'intégration sociale », in M. BODART et X. THUNIS (dir.), *La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale : promesses et ambiguïtés*, Bruxelles, la Charte, 2005, p. 82.

dont la jurisprudence est majoritaire. Au minimum, disent les juges, les règles légales requièrent des organismes sociaux qu'ils procèdent à un examen *au cas par cas* de la situation de chaque demandeur d'aide, aux fins de vérifier la présence (ou non) de chacun de ces divers éléments¹¹⁹. Détaillons.

B. La vie sous le même toit

33. Que signifie exactement « vivre sous le même toit » ? Est-ce que partager des locaux purement fonctionnels par exemple (comme les sanitaires) satisfait à cette condition légale de vie sous le même toit ? Non, répond la jurisprudence. Cet espace dévolu à la communauté doit être porteur de sens. Ainsi, « l'utilisation [...] de certains locaux, telles la cuisine ou la salle de bains, [par une tierce personne] qui n'est présente dans l'appartement que de façon sporadique, ne suffit pas à établir l'existence d'une cohabitation dont il faille tenir compte pour l'octroi de l'aide sociale », a décidé la section du contentieux administratif du Conseil d'État, qui précise : « La charge de la preuve d'une cohabitation contestée par le demandeur [d'aide] incombe au CPAS »¹²⁰. Les cohabitants « organisent en commun leurs affaires ménagères », explique la Cour de cassation, pour qui « la tenue d'un ménage commun exige plus que le seul usage commun d'une salle de bain, d'une cuisine, etc. »¹²¹. Ce partage de locaux tenus pour non « essentiels » peut d'autant moins entraîner cohabitation lorsqu'« il est imposé par la disposition des lieux et la précarité des ressources des occupants »¹²².

Que signifie exactement alors « vivre sous le même toit » ? On peut raisonnablement déduire de cette jurisprudence que la cohabitation suppose le partage d'une pièce signifiante telle que la *chambre* par exemple, ainsi que, de manière générale, « l'accès libre à toutes les pièces de la communauté »¹²³.

C. Le règlement en commun des questions ménagères

34. Maintenant, que signifie exactement « régler principalement en commun les questions ménagères » ? La philosophie générale qui justifie l'octroi aux cohabitants d'un montant moindre (par rapport aux isolés) tient impérativement dans la réalisation d'une « économie d'échelle » par le biais de la vie

¹¹⁹ Il appartient cependant au demandeur d'aide d'établir qu'il émerge bien à la catégorie d'isolé ; or, on le sait, rapporter une preuve négative (qu'on ne partage pas frais et ressources avec les colocataires) est souvent chose malaisée...

¹²⁰ C.E., 14 novembre 1995, *Dr. Q.M.*, 1996, n° 12, p. 35, note N. BERNARD. Voy. également Trib. trav. Mons, 6 septembre 2000, R.G. n° 798/00/M, inédit.

¹²¹ Cass., 8 octobre 1984, *Chron. D.S.*, 1985, p. 110, obs. H. FUNCK. Voy. également Cass., 24 janvier 1983, *Pas.*, 1983, I, p. 603.

¹²² Voy., entre autres, C. trav. Liège, 27 mai 1994, *Droit communal*, 1995, p. 197.

¹²³ Cf. C. trav. Gand, 17 janvier 1997, R.G. n° 660/95, inédit.

commune¹²⁴, dont le demandeur d'aide tire « ressources » et « avantages »¹²⁵ pécuniaires. Cette finalité doit être rappelée à tout instant, car elle est censée guider étroitement l'appréciation de chaque situation individuelle.

35. Concrètement, cela suppose (de manière combinée) :

- *le paiement à plusieurs de certains frais.* Comme pour la vie sous le même toit, ces dépenses doivent être significatives (pas uniquement le loyer ou les charges par exemple). Ont ainsi été considérés comme *isolés* ceux qui acquittaient, *individuellement*, des coûts – jugés révélateurs – tels que la nourriture, les frais d'habillement ou encore les soins de santé¹²⁶. Jugé également que le raccordement individuel au gaz et à l'électricité (couplé à un règlement personnel des factures) emportait bien *taux isolé*¹²⁷. Et la présence du terme « principalement » (les cohabitants « règlent principalement en commun leurs questions ménagères ») atteste à suffisance de ce que le partage des dépenses doit atteindre un certain seuil quantitatif ;
- *la mise en commun des ressources* (dans une sorte de cagnotte ou pot commun). C'est le partage *effectif* des revenus qui constitue le critère décisif, et non la simple mise à disposition théorique du groupe des éventuels revenus d'une personne. Par conséquent, vivre avec une personne dépourvue de revenus (demandeur d'asile p. ex.) n'entraîne normalement *pas* cohabitation¹²⁸ ; et que l'individu hébergé séjourne de manière irrégulière chez nous n'y change rien, observe la jurisprudence¹²⁹ ;
- *l'accomplissement, ensemble, de certaines tâches domestiques.* Ces questions financières ne sont pas les seules à prendre en considération, car une cohabitation authentique suppose aussi « la réalisation en commun

¹²⁴ Trib. trav. Bruxelles (ch. vac.), 30 août 2004, *Chron. D.S.*, 2005, p. 270, note. Voy. également Trib. trav. Liège, 2 avril 2003, R.G. n° 327.517, inédit.

¹²⁵ C.E., 14 novembre 1995, *Dr. Q.M.*, 1996, n° 12, p. 35, note N. BERNARD.

¹²⁶ Trib. trav. Bruxelles, 23 mai 2002, R.G. n° 23011/01, inédit, ainsi que Trib. trav. Bruxelles (ch. vac.), 26 juillet 2002, R.G. n° 30491/02, inédit.

¹²⁷ Trib. trav. Bruxelles (15^e ch.), 19 avril 2006, R.G. n° 21, inédit.

¹²⁸ C. trav. Gand, 7 mai 2010, *Chron. D.S.*, 2011, p. 123, note. Cf. aussi Trib. trav. Bruxelles (ch. vac.), 30 août 2004, *Chron. D.S.*, 2005, p. 272, note.

¹²⁹ C.C., 26 septembre 2013, n° 125/2013. Voy. également Trib. trav. Bruxelles, 13 octobre 2005, *T. Vreemd.*, 2006, p. 191, note S. Bouckaert : « Si ces constats (vie habituelle sous le même toit et mise en commun de ressources) peuvent *a priori* amener à conclure à l'existence d'une cohabitation telle que définie ci-dessus, force est cependant de constater que la situation de l'espèce ne correspond nullement à celle pour laquelle a été instaurée la catégorie de cohabitant, à savoir celle du partage de deux revenus et de la réalisation d'économies par la vie commune. Madame YYY [en séjour illégal] n'ayant pas de revenus, ni la possibilité d'en avoir, sa présence auprès de monsieur XXX ne permet nullement à ce dernier de bénéficier des avantages liés à la situation de cohabitant et justifiant l'instauration de cette catégorie de bénéficiaires. Aucune économie ni économie d'échelle ne sont en effet obtenues par cette vie commune. Les besoins et les charges de monsieur XXX sont restés en tous points identiques, indépendamment même du fait qu'il est amené à assumer, dans une mesure qui n'est en réalité pas totalement précisée, ceux de madame YYY » (traduction libre).

de diverses tâches ménagères, d'entretien des locaux, du linge, de la préparation de la nourriture, etc. »¹³⁰.

36. Au minimum, ces différentes règles requièrent des organismes sociaux qu'ils procèdent à un examen *au cas par cas* de la situation de chaque demandeur d'aide, aux fins de vérifier la présence (ou non) de chacun de ces divers éléments¹³¹. *A contrario*, se baser sur la seule constatation d'une adresse commune par exemple ne saurait en aucun cas suffire (pour décider d'une cohabitation).

D. L'arrêt de la Cour de cassation du 9 octobre 2017

37. La jurisprudence dont on vient de retracer les ressorts principaux est issue des juridictions de fond. Récemment, elle a reçu une consécration éclatante par la Cour de cassation dans deux arrêts successifs, rendus les 9 octobre 2017¹³² et 22 janvier 2018¹³³. Appesantissons-nous sur la première, qui a marqué un jalon d'importance dans cette thématique. Dans cette affaire, le chômeur vivait avec trois comparses, partageant de ce fait certains espaces de vie (salon, cuisine, salle de bain et sanitaires) de même qu'une seule sonnette, tout en divisant le loyer entre eux. Pour autant, admet la Cour de cassation, il n'y a *pas* cohabitation. Pourquoi ? Pour la raison simple (déjà déclinée à l'envi par les juridictions de fond¹³⁴, mais endossée officiellement par la Haute Cour) qu'un avantage sociofinancier n'est pas suffisant pour emporter cohabitation. Sont aussi exigés la constitution d'une sorte de cagnotte regroupant les ressources financières de chacun ainsi que, plus fondamentalement encore, l'accomplissement de certaines tâches en commun, comme les courses, l'entretien du logement, les lessives ou encore la préparation des repas¹³⁵.

38. Pour motiver sa décision, la Cour de cassation a passé au crible les éléments de fait brassés par la cour d'appel (qui avait, elle aussi, donné raison à l'allocataire

¹³⁰ C. trav. Liège, 27 mai 1994, *Droit communal*, 1995, p. 197. Voy. également Trib. trav. Bruxelles (15^e ch.), 12 mai 2006, R.G. n° 21.948/05, inédit. Cette dernière décision est citée par N. STERCKX, « La cohabitation en matière de CPAS », *Trait d'union*, 2011/02, p. 20.

¹³¹ Il appartient cependant au demandeur d'aide d'établir qu'il émerge bien à la catégorie d'isolé ; or, on le sait, rapporter une preuve négative (qu'on ne partage pas frais et ressources avec les colocataires) est souvent chose malaisée...

¹³² Cass., 9 octobre 2017, *J.T.*, 2018, p. 139, obs. N. BERNARD.

¹³³ Cass., 22 janvier 2018, *J.T.T.*, 2018, p. 171, note.

¹³⁴ Encore récemment par C. trav. Bruxelles, 5 avril 2017, R.G. n° 2015/AB/913, inédit, et C. trav. Bruxelles, 5 janvier 2017, R.G. n° 2016/AB/40, inédit. Cette juridiction a conclu dans les deux cas au taux isolé malgré le partage d'une cuisine et d'une salle de bain dans la première espèce et, dans la seconde, en dépit à la fois d'une inscription domiciliaire à la même adresse et de la mise en commun du séjour ainsi que de la cuisine.

¹³⁵ « [...] *taken, activiteiten en andere huishoudelijke aangelegenheden, zoals het onderhoud van de woonst en eventueel het inrichten ervan, de was, de boodschappen, het bereiden en nuttigen van de maaltijden* » (les « tâches, activités et autres questions ménagères, comme l'entretien du logement et, éventuellement, son aménagement, les lessives, les courses, la préparation et la prise des repas »).

social). Ainsi, les différents occupants ne se connaissaient pas, ils ont signé leur contrat de sous-location (avec le locataire principal) à des moments différents, la sonnette comportait des codes différenciés pour chaque occupant, les chambres étaient toutes munies d'un système de fermeture à clé, il était possible de faire à manger de manière individuelle dans chacune des chambres (grâce à une petite cuisinière et un four à micro-ondes), les occupants ne vivaient que rarement dans le salon, chacun d'entre eux disposait de sa propre étagère dans la cuisine et de son propre étage dans le frigo, aucune mise en commun des revenus n'était organisée, nul budget commun n'était prévu pour l'achat d'articles ménagers et, *surabondamment*, « il n'y a pas de moyen de transport utilisé en commun »¹³⁶.

On ajoutera qu'en règle, l'entrée en colocation est moins dictée aujourd'hui (à l'heure de la crise du logement) par un désir assumé de former une véritable entité de vie soudée que par la préoccupation pressante de trouver un toit à un tarif abordable¹³⁷.

39. Cardinal, cet arrêt l'est aussi parce que sa portée *dépasse* la sphère des allocations de chômage ; il concerne la notion même de cohabitation. Pour cette raison, le raisonnement de la Cour de cassation est susceptible de prospérer dans les *autres* branches de la sécurité sociale. *A minima*, l'argumentaire peut (et doit) être transposé tel quel dans la matière de l'aide sociale où, on l'a vu¹³⁸, la définition légale de la cohabitation est strictement identique à celle qui a cours dans le domaine du chômage.

Section 2. Les missions (multiples) du CPAS comme opérateur commis à la mise en œuvre du droit au logement

40. Si la délivrance de l'aide sociale représente le mode d'action paradigmatique du CPAS, il serait abusif de croire que l'intervention de ce dernier s'arrête là. C'est que, compétentes pour la matière du logement, les Régions ont vite compris l'intérêt qu'il y a de travailler avec le CPAS ; séduites par cet acteur proche des usagers et à la souplesse de fonctionnement appréciée, elles ont fait du CPAS un acteur officiel de leur politique du logement, l'investissant d'une kyrielle de missions dans divers domaines (insalubrité, lutte contre les logements vides, etc.). Et l'autorité fédérale n'est pas en reste, qui lui a confié des tâches dans les domaines du sans-abrisme et des expulsions entre autres. Le tableau ne serait pas complet, dès lors, sans l'exposé de ces différents registres d'intervention.

¹³⁶ « *Er geen transportmiddelen zijn die gemeenschappelijk gebruikt worden.* »

¹³⁷ Voy. C. trav. Bruxelles, 5 janvier 2017, R.G. n° 2016/AB/40, inédit.

¹³⁸ N° 32.

Sous-section 1. À l'échelon fédéral

A. Accompagnement des expulsions

41. Si des expulsions de logement peuvent être décrétées par l'administration bruxelloise ou wallonne, pour cause de manquement aux normes régionales de salubrité¹³⁹, des évictions sont également décidées par un juge, pour non-respect par le locataire de la législation relative au bail (précédemment fédérale¹⁴⁰, aujourd'hui régionale¹⁴¹). Dans ce dernier cadre, le CPAS a un important rôle à jouer : sauf opposition du locataire, il reçoit l'information relative à l'introduction d'une demande d'expulsion (pour le bail de résidence principale¹⁴²) ou au jugement la prononçant (pour le bail de droit commun¹⁴³) ; ce, afin que le centre « offre, de la manière la plus appropriée, d'apporter son aide dans le cadre de sa mission légale »¹⁴⁴.

42. Cela implique-t-il que le CPAS apporte une aide *systématique* aux personnes expulsées ? Rien n'est moins sûr. En effet, d'une part, il est traditionnellement admis que le CPAS n'intervient pas d'office, mais doit, en principe, être d'abord saisi d'une demande d'aide émanant de la personne concernée. Or, dans le cas qui nous occupe, il s'agit d'un simple envoi d'information transmis par un tiers, à savoir l'huissier ou le greffier. Certes l'absence de refus de la personne concernée peut être assimilée à une autorisation implicite par abstention de transmettre cette information. Mais cela n'équivaut pas pour autant à une demande d'aide. Attestent de cette nuance les débats qui eurent lieu au cours des travaux préparatoires : le texte légal proposé passa de « le CPAS prend toutes les mesures nécessaires pour venir en aide aux preneurs et aux occupants du bien » à « le CPAS offre, de la manière la plus appropriée, d'apporter son aide dans le cadre de sa mission légale »¹⁴⁵. C'est que les propositions initiales suscitèrent une levée de boucliers au sein des CPAS parce que, précisément, la philosophie de l'aide sociale requiert que l'utilisateur fasse lui-même la

¹³⁹ Art. 8 du Code bruxellois du logement et art. 7, al. 3, du Code wallon de l'habitation durable ; *stricto sensu*, on parle plutôt, là, d'interdiction de louer ou d'occuper.

¹⁴⁰ Art. 1714 à 1762bis du Code civil et loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du Code civil relatives aux baux à loyer, M.B., 22 février 1991.

¹⁴¹ Art. 215 à 266 du Code bruxellois du logement et décret wallon du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, M.B., 28 mars 2018.

¹⁴² Art. 1344ter, §§ 2 et 3, C. jud.

¹⁴³ Art. 1344sexies C. jud.

¹⁴⁴ Art. 1344ter, § 5, et art. 1344sexies, § 3, C. jud. Voy., pour une illustration de la complexité de la question, Trib. trav. Liège, 27 février 2002, *Chron. D.S.*, 2004, p. 62. Et, de manière générale sur la thématique, cf. entre autres N. BERNARD (dir.), *Les expulsions de logement. Uithuiszettingen, op. cit.*, et N. BERNARD et L. LEMAIRE, *Expulsions de logement, sans-abrisme et relogement*, coll. Dossiers du J.T., Bruxelles, Larcier, 2010.

¹⁴⁵ N. BERNARD, « Expulsion et relogement », *Échos log.*, 2008, n° 3, p. 42.

démarche positive de s'adresser à un CPAS, à défaut de quoi l'on verserait dans l'assistanat¹⁴⁶.

Par ailleurs, dans le cadre de sa mission légale ordinaire, l'aide du CPAS n'est pas inconditionnelle, étant notamment subordonnée à l'existence d'un *état de besoin* que toute personne menacée d'expulsion ou effectivement expulsée ne rencontre pas systématiquement : il est effectivement possible qu'elle dispose et de ressources suffisantes et d'une solution de relogement. « Le déménagement en soi n'est pas un drame quand on a l'argent pour déménager et pour louer », observait non sans lucidité une juge de paix¹⁴⁷.

Néanmoins, relevons que la décision de refus d'intervention du CPAS peut toujours faire l'objet d'un recours devant le tribunal du travail¹⁴⁸.

43. En tout état de cause, comme le relevait opportunément à l'époque le président de la section CPAS de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale, « l'aide la plus appropriée » signifie au minimum que l'expulsé a bien droit à une aide, laquelle ne consiste pas nécessairement en un relogement, mais peut prendre des formes variées, telle la guidance sociale, pour ne prendre que cette illustration. « Il appartient au CPAS d'apprécier, dans chaque cas d'espèce, l'aide la plus appropriée qu'il y a lieu d'apporter aux personnes concernées par l'expulsion », expliquait-il. « Cela peut être une aide soit circonstanciée, cela peut être une visite à domicile, cela peut être une médiation et c'est l'esprit de la loi de 1998. Cela veut dire au minimum que le CPAS en tout cas est tenu d'informer la personne de la possibilité d'avoir une aide. Mais cela signifie aussi et enfin que le CPAS agira dans le cadre de sa mission légale et donc l'objectif de ce débat qu'il y avait eu à la Chambre, c'était en tout cas d'éviter ce que craignaient beaucoup de CPAS à l'époque, qu'on leur impose une obligation générale d'intervention dans tous les conflits locatifs, notamment pour ceux qui concernent des gens dont les revenus sont suffisants pour assurer leur hébergement »¹⁴⁹.

44. Avant de refermer ce volet, notons qu'aux yeux des magistrats, la mission du CPAS ne se limite pas à accompagner les expulsions, mais consiste parfois à les *prévenir*. Au nom, par exemple, de la « vocation sociale » qui est la sienne (en tant que propriétaire bailleur), il a été interdit par un juge au CPAS de réclamer la résiliation anticipée d'un bail (pour travaux), aussi longtemps qu'il n'avait pas trouvé une solution de relogement pour l'intéressé (une

¹⁴⁶ Cf. M. COLSON, « Le point de vue du CPAS », *Dr. Q.M.*, 2003, n° 34, p. 48.

¹⁴⁷ I. BRANDON, in N. BERNARD (dir.), *Les expulsions de logement. Uithuiszettingen, op. cit.*, p. 121.

¹⁴⁸ Voy., p. ex., Trib. trav. Liège, 27 février 2002, *Chron. D.S.*, 2004, p. 62.

¹⁴⁹ M. COLSON, « Le point de vue des centres publics d'action sociale », in N. BERNARD (dir.), *Les expulsions de logement. Uithuiszettingen, op. cit.*, p. 94.

locataire âgée, en mauvaise santé et à revenus modestes¹⁵⁰). Cette prohibition jurisprudentielle de l'expulsion sans relogement pesant sur le CPAS vis-à-vis de ses logements vaut même lorsque c'est *sans titre ni droit* que l'occupant se maintient dans les lieux¹⁵¹. Enfin, même lorsque le CPAS n'est *pas* le propriétaire bailleur, il lui appartient aussi de reloger les habitants voués à l'éviction, a estimé la justice ; tant qu'un point de chute n'aura pas été trouvé, le bailleur (privé) est empêché d'expulser¹⁵².

Ceci étant, un certain (et logique) rapport de subsidiarité est instauré entre cet acteur public qu'est le CPAS et le propriétaire privé, celui-ci n'ayant nullement à se substituer à celui-là dans la résorption de la crise du logement. « Les locataires en difficulté doivent faire appel, en temps opportun, aux aides sociales fournies par le CPAS », a estimé un juge ; « ils ne peuvent en tout cas pas, par leur silence, exiger de leurs bailleurs – personnes privées – de remplir le rôle de CPAS malgré eux, au risque de se mettre d'ailleurs eux-mêmes en difficulté financière »¹⁵³.

B. Marchands de sommeil

45. L'individu qu'on appelle marchand de sommeil est celui qui a « abusé, soit directement, soit par un intermédiaire, de la situation de vulnérabilité dans laquelle se trouve une personne en raison de sa situation administrative illégale ou précaire, de sa situation sociale précaire, de son âge, d'un état de grossesse, d'une maladie, d'une infirmité ou d'une déficience physique ou mentale, en vendant, louant ou mettant à disposition, dans l'intention de réaliser un profit anormal, un bien meuble, une partie de celui-ci, un bien immeuble, une chambre ou un autre espace [...] dans des conditions incompatibles avec la dignité humaine »¹⁵⁴. On retrouve ici la dignité humaine qui, à l'estime des juges, renvoie directement à l'article 23 de la Constitution (proclamant droit au logement et droit à l'aide sociale)¹⁵⁵, ce qui boucle la boucle en quelque sorte ; on y reviendra¹⁵⁶.

Plus spécifiquement, la justice a estimé que cette loi anti-marchands de sommeil ne s'applique pas qu'aux étrangers, que la situation de surendettement ou la perte d'un emploi est protégée aussi, que la mise à disposition *gratuite* d'un bien échappe au prescrit (car ne traduisant pas l'intention de tirer un profit) et que la condition d'indignité est remplie par cela seul que le logement contre-

¹⁵⁰ J.P. Bruxelles (IV), 26 mai 2009, R.G.D.C., 2009, p. 508, obs. N. BERNARD.

¹⁵¹ Civ. Bruxelles (réf.), 19 juin 2002, J.T., 2004, p. 50 et *Échos log.*, 2004, p. 30, note L. THOLOMÉ.

¹⁵² J.P. Uccle, 29 juillet 2010, R.G. n° 10A861, inédit.

¹⁵³ J.P. Ixelles (II), 27 avril 1994, J.J.P., 1997, p. 122, note B. HUBEAU.

¹⁵⁴ Art. 433*decies* C. pén.

¹⁵⁵ Corr. Liège, 2 septembre 2015, J.L.M.B., 2015, p. 1761.

¹⁵⁶ Voy. *infra*, n°s 66 et s.

vient à certaines normes de salubrité (sans qu'un arrêté d'inhabitabilité soit formellement requis)¹⁵⁷.

46. Quant à la sanction, le contrevenant peut se voir infliger tant une peine d'emprisonnement¹⁵⁸ que d'amende¹⁵⁹, laquelle amende est appliquée autant de fois qu'il y a de victimes¹⁶⁰. Les peines peuvent être plus sévères s'il s'agit d'une pratique habituelle¹⁶¹ ou si cette infraction constitue un acte de participation à l'activité principale ou accessoire d'une organisation criminelle¹⁶². Outre ces peines principales, le condamné peut se voir appliquer des peines accessoires d'interdiction¹⁶³.

Pour ce qui est du bien loué¹⁶⁴, il fait automatiquement¹⁶⁵ l'objet d'une *confiscation* si le prévenu est reconnu coupable par la juridiction pénale¹⁶⁶; et elle s'applique même si l'immeuble n'appartient pas au condamné (sans qu'il puisse cependant être porté atteinte aux droits des tiers de bonne foi)¹⁶⁷. *Quid* si le bien est vendu avant? La confiscation peut opérer aussi, visant alors la *contre-valeur* des immeubles aliénés le cas échéant entre la commission de l'infraction et la décision judiciaire définitive¹⁶⁸. Cette sanction, toutefois, n'est que facultative ici¹⁶⁹; il s'agit, en effet, de ménager une possibilité de choix dans le chef du juge, entre capter l'argent tiré de la vente ou quérir tout de même l'immeuble, mais entre les mains du vendeur¹⁷⁰.

47. Quel rôle exactement le CPAS remplit-il ici? En fait, le logement peut aussi, dès le stade de l'information ou de l'instruction, être *saisi* par le procureur du Roi ou le juge d'instruction. Dans ce cas, des scellés seront apposés ou, si le propriétaire ou le bailleur marque son accord par écrit, le logement pourra être

¹⁵⁷ Corr. Liège, 2 septembre 2015, *J.L.M.B.*, 2015, p. 1761.

¹⁵⁸ Six mois à trois ans.

¹⁵⁹ Cinq cents euros à vingt-cinq mille euros (somme à multiplier par huit).

¹⁶⁰ Art. 433*decies* C. pén.

¹⁶¹ Art. 433*undecies* C. pén. Il sera alors question d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 1.000 euros à 100.000 euros (somme à multiplier par huit). Sur cette législation, voy. Ch.-E. CLESSE et F. LUGENTZ, « Les marchands de sommeil », in H. BOSLY et C. DE VALKENEER (dir.), *Les infractions*, vol. 2 « Les infractions contre les personnes », Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 663 et s., ainsi que N. BERNARD et B. LOUVEAUX, « La responsabilité pénale des parties au contrat de bail », *Jurimpratique*, 2010/1, pp. 103 et s.

¹⁶² Art. 433*duodecies* C. pén. Le coupable étant dans ce cas passible de réclusion de cinq ans à dix ans et d'une amende de 1.000 euros à 150.000 euros (somme à multiplier par huit).

¹⁶³ Art. 433*terdecies*, al. 1^{er}, C. pén. Voy. l'article 31, alinéa 1^{er}, du Code pénal, qui concerne les interdictions de remplir des fonctions, emplois ou autres offices publics.

¹⁶⁴ Plus généralement, « mis à disposition ».

¹⁶⁵ La confiscation « est appliquée », édicte, en effet, la loi, là où l'ancienne se contentait de mentionner qu'elle « peut être appliquée ». Cf. aussi Corr. Liège, 2 septembre 2015, *J.L.M.B.*, 2015, p. 1761.

¹⁶⁶ Art. 433*terdecies*, al. 2, C. pén.

¹⁶⁷ Corr. Liège, 2 septembre 2015, *J.L.M.B.*, 2015, p. 1761.

¹⁶⁸ Art. 433*terdecies*, al. 3, C. pén.

¹⁶⁹ En effet, la confiscation « peut également être appliquée » (art. 433*terdecies*, al. 3, C. pén., souligné par nous).

¹⁷⁰ Corr. Liège, 2 septembre 2015, *J.L.M.B.*, 2015, p. 1761.

mis à la disposition du CPAS « afin d'être restauré et loué temporairement »¹⁷¹. La saisie opère jusqu'au jour du jugement qui prononce la confiscation ou, au contraire, la levée de la saisie (attendu que cette levée peut toujours être décidée avant – par le procureur du Roi ou le juge d'instruction)¹⁷².

Des difficultés se dressent néanmoins sur la route de cette mise à disposition du bien au CPAS. D'abord, la nécessité d'obtenir l'accord du propriétaire (dont on se doute qu'il ne va pas le donner...) nous paraît excessive et, dans les faits, suffit à vider ce dispositif de saisie de toute effectivité. Où, ensuite, les CPAS trouveront-ils les ressources financières pour restaurer des immeubles laissés fatalement en piteux état ? L'expérience a déjà montré que là ne résidait pas leur vocation. Enfin, certaines complications juridiques sont à pointer : qu'en est-il par exemple de l'éventuelle location en cours au moment de l'éventuelle levée de la saisie ? *Quid* du remboursement des frais de rénovation éventuellement engagés par le CPAS ? Etc. Malheureusement, la loi ne les a pas envisagées.

48. Une autre intervention du CPAS est imaginée. De manière générale, il est prévu que les victimes puissent être, « le cas échéant », accueillies ou *relogées* « sur décision, selon le cas, du Ministre compétent, de l'autorité compétente ou des fonctionnaires désignés par eux, et ce, en concertation avec les services compétents en la matière »¹⁷³. Les frais de (re)logement sont à acquitter par le prévenu, mais, s'il est acquitté, ils sont alors « mis à la charge, selon le cas, de l'État ou du CPAS compétent »¹⁷⁴.

Ici non plus, toutefois, des fonds dédiés n'ont pas été dégagés, ce qui va fatalement compliquer toute réinstallation des occupants. Or, si les solutions de relogement ne sont pas jugées suffisamment crédibles, la personne victime d'un marchand de sommeil rechignera à porter plainte.

C. Prime d'installation pour les sans-abri

49. Il est une dernière intervention du CPAS à mettre en évidence au niveau fédéral : l'individu qui « perd sa qualité de sans-abri pour occuper un logement qui lui sert de résidence principale » se voit octroyer par le CPAS une « prime d'installation »¹⁷⁵. On a affaire ici à un véritable droit subjectif¹⁷⁶.

¹⁷¹ Art. 433*quaterdecies* C. pén.

¹⁷² Art. 433*quaterdecies* C. pén.

¹⁷³ Art. 433*quinquiesdecies* C. pén.

¹⁷⁴ Art. 433*quinquiesdecies* C. pén.

¹⁷⁵ Art. 57*bis* de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, M.B., 5 août 1976 ; cf. aussi l'article 14, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, M.B., 31 juillet 2002.

¹⁷⁶ Trib. trav. Anvers, 29 septembre 2016, *Juristenkrant*, 2016, p. 337.

Une particularité normative est à pointer : comme l'ont souligné des auteurs¹⁷⁷, l'arrêté royal qui semble épouser parfaitement les contours de la matière et la régir de manière exhaustive (parce que « visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans-abri »¹⁷⁸) n'est *pas* toujours adéquat ici. De fait, il « ne s'applique pas aux personnes qui peuvent bénéficier ou qui ont déjà bénéficié de l'avantage prévu à l'article 14, § 3, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale »¹⁷⁹, disposition qui renvoie donc à la prime d'installation pour les sans-abri, mais dans le régime du revenu d'intégration sociale uniquement. « Pour surprenant que cela soit, cet arrêté royal est donc applicable uniquement aux primes d'installation accordées aux bénéficiaires d'une aide sociale »¹⁸⁰. Il n'empêche, cet instrument peut aider à éclairer la philosophie ainsi que les lignes directrices de la prime d'installation. Celle-ci, en premier lieu, est censée contribuer à « l'aménagement et l'équipement du logement »¹⁸¹ ; il est vrai que les meubles, par exemple, coûtent cher et que le montant mensuel de l'allocation traditionnelle, déjà affecté à d'autres dépenses du quotidien, n'y suffirait pas. En aucun cas, toutefois, la prime ne peut être utilisée par le centre « pour le financement de la garantie locative ou du loyer »¹⁸².

50. L'acception de la notion de sans-abri est large, puisqu'il faut entendre par là (en régime d'aide sociale au moins) toute « personne qui ne dispose pas de son logement qui n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a dès lors pas de lieu de résidence, ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement soit mis à sa disposition »¹⁸³. Jugé ainsi, sur pied de circulaires ministérielles fédérales diverses¹⁸⁴, que « la notion de sans-abri ne couvre donc pas que la personne ne disposant pour tout toit que le ciel ou un abri de fortune situé dans la rue »¹⁸⁵. Par ailleurs, celui qui occupe un « logement totalement précaire » (du point de vue de la qualité)

¹⁷⁷ F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », *op. cit.*, p. 20.

¹⁷⁸ Arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans-abri, *M.B.*, 5 octobre 2004.

¹⁷⁹ Art. 5 de l'arrêté royal du 21 septembre 2004.

¹⁸⁰ F. BOUQUELLE, C. MAES et K. STANGHERLIN, « Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale », *op. cit.*, p. 20.

¹⁸¹ Art. 2, § 2, al. 1^{er}, de l'arrêté royal du 21 septembre 2004.

¹⁸² Art. 2, § 2, al. 2, de l'arrêté royal du 21 septembre 2004.

¹⁸³ Art. 1^{er} de l'arrêté royal du 21 septembre 2004 visant l'octroi d'une prime d'installation par le centre public d'action sociale à certaines personnes qui perdent leur qualité de sans-abri, *M.B.*, 5 octobre 2004.

¹⁸⁴ Des 27 avril 2005, 15 mai 2005 et 26 octobre 2006.

¹⁸⁵ C. trav. Liège (div. Namur), 3 mars 2009, R.G. n° 8.666-2008, inédit, cité par Trib. trav. Namur, 23 mars 2012, *Échos log.*, mars 2013, p. 13, note L. THOLOMÉ.

est assimilé à un sans-abri¹⁸⁶ ; il en va de même de celui qui « ne dispose manifestement pas du mobilier minimum nécessaire pour lui permettre de mener une vie conforme à la dignité humaine »¹⁸⁷, ce à quoi, toutefois, la juridiction d'appel répond que, sur le principe, « la prime d'installation est liée à la reconnaissance de la qualité de sans-abri et non à l'existence ou non de mobilier »¹⁸⁸. En revanche n'a pas été considéré comme sans-abri l'individu hébergé depuis plusieurs mois dans un « centre d'accueil et de traitement » pour y suivre une « cure de revalidation psychosociale » (dès lors qu'« il ne s'agit pas d'une résidence temporaire ou d'urgence, mais d'un séjour de longue durée »)¹⁸⁹, pas davantage que celui qui a été accueilli par sa famille (père et sœur successivement)¹⁹⁰ – même si ce dernier point est controversé¹⁹¹.

L'intéressé a droit à la prime d'installation « une fois dans sa vie »¹⁹², quel que soit donc le nombre de déménagements. Le montant de celle-ci équivaut à un mois du revenu d'intégration sociale au taux famille à charge¹⁹³ (même si le bénéficiaire n'est nullement dans cette configuration familiale). Et, dans l'hypothèse où deux ou plusieurs sans-abri « s'établissent à la même adresse et constituent un ménage », *une seule prime* d'installation est octroyée (dans le régime de l'aide sociale)¹⁹⁴.

Qui finance cette prime ? Le pouvoir fédéral, puisque l'État accorde au centre concerné une subvention égale à 100 % du montant de la prime d'installation¹⁹⁵.

51. *Quid* toutefois de l'individu qui quitte la rue pour investir un logement *insalubre* ? Le CPAS pourrait être tenté alors de lui refuser la prime d'installation, soucieux d'éviter, par exemple, que l'argent public alimente des situations d'illégalité. La justice, toutefois, a invalidé cette position, le bon état du bien ne constituant en effet *pas* une condition mise par le législateur à la délivrance de la prime¹⁹⁶ ; il est juste requis que l'intéressé installe sa « résidence

¹⁸⁶ Trib. trav. Namur, 23 mars 2012, *Échos log.*, mars 2013, p. 13, note L. THOLOMÉ.

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ C. trav. Liège (div. Namur), 19 juin 2012, *Échos log.*, mars 2013, p. 16, note L. THOLOMÉ.

¹⁸⁹ Trib. trav. Bruxelles, 26 avril 2010, *Chron. D.S.*, 2011, p. 127.

¹⁹⁰ C. trav. Mons, 28 mai 2002, *J.T.T.*, 2003, p. 141.

¹⁹¹ Jugé ainsi qu'une personne ayant reçu un abri temporaire dans la famille de son amie a bien droit à la prime d'installation (C. trav. Courtrai [div. Roulers], 20 janvier 2010, *T.J.K.*, 2010, p. 194, note H. PAS).

¹⁹² Art. 14, § 3, al. 1^{er}, de la loi du 26 mai 2002. Voy. aussi, *mutatis mutandis*, l'article 2, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^e tiret, de l'arrêté royal du 21 septembre 2004.

¹⁹³ Art. 14, § 3, al. 1^{er}, de la loi du 26 mai 2002. Voy. aussi, *mutatis mutandis*, l'article 2, § 3, de l'arrêté royal du 21 septembre 2004.

¹⁹⁴ Art. 2, § 1^{er}, al. 2, de l'arrêté royal du 21 septembre 2004.

¹⁹⁵ Art. 3 de l'arrêté royal du 21 septembre 2004.

¹⁹⁶ Anvers, 7 juin 2017, *Chron. D.S.*, 2017, p. 366.

principale » dans les lieux¹⁹⁷. En définitive, il faut se garder d'instrumentaliser la loi sur la prime d'installation aux fins de lutter contre les marchands de sommeil, aussi légitime soit ce combat par ailleurs¹⁹⁸.

En tout état de cause, observe un autre juge, l'éventuelle décision du CPAS de rejeter la demande de prime doit être entourée d'une motivation circonstanciée, à défaut de quoi elle encourt l'annulation¹⁹⁹. Ceci étant, un refus n'empêche pas l'usager de solliciter et de bénéficier, en fonction de son état de besoin, d'une aide sociale spécifique, d'un montant possiblement équivalent²⁰⁰.

D. Réquisition des immeubles vides

52. *Last but not least*, le CPAS a reçu le pouvoir d'enclencher la procédure visant à la réaffectation (contrainte) des biens vides. Ainsi, « sur requête motivée du président du conseil de l'aide sociale », le bourgmestre est autorisé, après mise en demeure (et moyennant un juste dédommagement), à exercer un « droit de réquisition de tout immeuble abandonné depuis plus de six mois » ; ce, « afin de le mettre à la disposition de personnes sans abri »²⁰¹.

Toutefois ont considérablement freiné la procédure des obstacles à la fois d'ordre pratique (un inventaire de l'ensemble des immeubles abandonnés sur le territoire de la commune est préalablement requis²⁰²) et d'ordre politique (la réquisition d'immeubles *privés* n'est autorisée que dans l'hypothèse où la commune et le CPAS ne disposent pas eux-mêmes de logements vides²⁰³).

¹⁹⁷ Art. 57bis de la loi du 8 juillet 1976 et art. 14, § 3, al. 1^{er}, de la loi du 26 mai 2002.

¹⁹⁸ Anvers, 7 juin 2017, *Chron. D.S.*, 2017, p. 366.

¹⁹⁹ Trib. trav. Hainaut (div. Binche), 11 janvier 2017, *J.L.M.B.*, 2019, pp. 946 et s.

²⁰⁰ C. trav. Liège, 16 mai 2008, *Chron. D.S.*, 2009, p. 452 (somm.).

²⁰¹ Art. 134bis, al. 1^{er}, de la nouvelle loi communale. Voy. également l'arrêté royal du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés, visé à l'article 134bis de la nouvelle loi communale, *M.B.*, 30 décembre 1993, ainsi que la circulaire du ministre de l'Action sociale et du Logement de la Région wallonne du 30 mars 1995 relative au droit de réquisition d'immeubles abandonnés. Sur ce dispositif, voy. Th. CEDER, « Les pouvoirs de réquisition du bourgmestre. Bourgmestre, ordre public et réquisition : un triptyque inconciliable ? », *Droit communal*, 2006, n° 4, pp. 3 et s., N. BERNARD, « Le cadre réglementaire de la lutte contre la vacance immobilière à Bruxelles : entre ombre(s) et lumière(s) », in N. BERNARD (dir.), *La lutte contre la vacance immobilière (à Bruxelles et ailleurs) : constats et bonnes pratiques*, Bruxelles, la Charte, 2011, pp. 15 et s., O. WÉRY, « L'appropriation des biens immeubles par les pouvoirs publics. La remise à jour du vieux (et dangereux ?) concept de réquisition », *A.P.T.*, 2001/1, pp. 26 et s., J.-M. LEBOUTTE, « La réquisition, par le bourgmestre, d'immeubles abandonnés afin de les mettre à la disposition des personnes sans-abri. Un instrument (in)efficace en matière de logement ? », *Mouv. comm.*, 1996, pp. 607 et s., J.-P. MAWET, « Solidarité contre propriété ? Le nouveau pouvoir du bourgmestre en matière de réquisition d'immeubles », *Mouv. comm.*, 1994, pp. 253 et s., J.-M. LEBOUTTE, « Le pouvoir du bourgmestre de réquisitionner, sur requête motivée du président du conseil de l'aide sociale, tout immeuble abandonné depuis plus de six mois, afin de le mettre à la disposition de personnes sans-abri », *Mouv. comm.*, 1993, pp. 606 et s., et Ph. VERSAILLES, « La réquisition d'immeubles et les personnes sans-abri : l'étonnant pari de la loi du 12 janvier 1993 », *Chron. D.S.*, 1993, pp. 350 et s.

²⁰² Art. 2 de l'arrêté royal du 6 décembre 1993.

²⁰³ Art. 4, § 1^{er}, al. 2, de l'arrêté royal du 6 décembre 1993.

Conséquence : une poignée d'entités, seulement, ont actionné (ou tenté de le faire) une mesure de réquisition qui compte déjà pourtant plus de vingt-cinq ans d'existence légale²⁰⁴.

Sous-section 2. À l'échelon régional

A. Missions légales

53. Que l'on soit à Bruxelles ou en Wallonie, le CPAS est élevé officiellement par le Code du logement²⁰⁵ au rang d'« opérateur immobilier »²⁰⁶. À ce titre, le voilà autorisé à mener diverses actions visant à donner corps au droit au logement²⁰⁷. Tout d'abord, le CPAS est habilité en Région bruxelloise à déposer plainte auprès de l'administration régionale contre un logement présentant des signes d'insalubrité²⁰⁸.

54. Par ailleurs, le parc immobilier des CPAS bruxellois doit obligatoirement être sondé en cas d'expulsion consécutive à l'application des normes régionales de salubrité, aux fins de reloger le ménage évincé²⁰⁹. Il en va de même en Wallonie²¹⁰, à propos des logements sociaux donnés en location aux CPAS²¹¹.

55. Sur un autre plan, et dans les deux Régions²¹², le CPAS est fondé à exercer le « droit de gestion » (sorte de réquisition douce) à l'encontre des logements abandonnés²¹³.

Sur le même thème de la vacance immobilière, les CPAS du sud du pays et du centre ont reçu la possibilité d'assigner le propriétaire d'un logement inoccupé en justice (suivant une procédure accélérée, dite comme en référé et appelée

²⁰⁴ Voy. not. J.P. Florennes, 18 novembre 1997, *Échos log.*, 1998, p. 4, obs ; cf. aussi le point de vue du bourgmestre de Philippeville (« La réquisition d'immeubles abandonnés : ça marche... avec un peu de courage et beaucoup de persévérance ! », *Échos log.*, 1998, pp. 2 et s.). Et, en Région bruxelloise, on s'intéressera aux actions d'Etterbeek et de la Ville de Bruxelles, les deux seules communes à avoir mis en œuvre le dispositif.

²⁰⁵ Art. 2, § 1^{er}, 4^e, du Code bruxellois du logement. Et, pour la Wallonie, lire de manière combinée les 23^e et 34^e de l'article 1^{er} du Code wallon de l'habitation durable (appelé jusqu'il y a peu « Code wallon du logement et de l'habitat durable »).

²⁰⁶ « Opérateur immobilier public », précise-t-on à Bruxelles.

²⁰⁷ Cf. entre autres, pour Bruxelles, N. BERNARD, *Les politiques du logement menées à Bruxelles*, Bruxelles, Bruylant, 2015.

²⁰⁸ Art. 7, § 2, al. 1^{er}, 2^e, du Code bruxellois du logement.

²⁰⁹ Art. 12, al. 2, du Code bruxellois du logement.

²¹⁰ Art. 7bis, al. 1^{er}, 2^e, du Code wallon de l'habitation durable.

²¹¹ Sur ce mécanisme, voy. *infra*, n° 57.

²¹² Art. 15, § 1^{er}, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement et art. 81/1, al. 1^{er}, et 82/1, al. 1^{er}, du Code wallon de l'habitation durable.

²¹³ Le CPAS de Forest, par exemple, a fait usage de cette faculté, tout comme les CPAS de Charleroi et de Namur.

action en cessation), aux fins de le voir condamner à donner un usage à son bien, moyennant astreinte le cas échéant²¹⁴.

56. Par ailleurs, les CPAS bruxellois sont automatiquement avertis de toute décision d'interdiction à la location prise par la Région qui frappe un logement contrevenant aux normes régionales de salubrité²¹⁵. Cette mise au courant est censée constituer l'amorce de l'enclenchement d'une procédure d'accompagnement social. L'administration bruxelloise chargée de la vérification des dites normes (la Direction de l'Inspection régionale du logement – D.I.R.L.) expose, à cet égard, que « les CPAS sont un autre partenaire de la D.I.R.L., essentiellement pour aider au relogement des personnes dont le logement est interdit à la location. On est là dans un domaine où il est nécessaire d'agir au cas par cas. Si, dans certaines communes, la collaboration est suffisamment intense pour s'être bien structurée, elle reste encore à développer dans d'autres communes moins touchées par les décisions d'interdiction à la location »²¹⁶.

Remarquons la modification législative²¹⁷ à ce sujet : il était auparavant prévu que le CPAS soit prévenu dès le stade de la mise en demeure de régulariser le bien loué (l'interdiction à la location n'intervenant le cas échéant que plusieurs mois après, en cas de non-exécution des travaux requis par la mise en demeure). Constatant que ce signal d'alarme était prématuré et, en conséquence, bien peu suivi d'effet, il a donc été décidé de le postposer au moment de l'interdiction de (continuer à) mettre en location²¹⁸.

²¹⁴ Art. 22 du Code bruxellois du logement et art. 85sexies du Code wallon de l'habitation durable. Toutefois, l'extension à donner à l'expression « autorités administratives » mobilisée par les législateurs régionaux (pour désigner les titulaires de l'action en cessation) reste incertaine ; s'il est communément admis que le vocable englobe la commune, il n'est pas sûr qu'il puisse renvoyer à l'ensemble des organes – CPAS compris – dont les décisions et règlements sont susceptibles d'être soumis à la censure de la section du contentieux administratif du Conseil d'État (en vertu de l'article 14, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État). Sur ce mécanisme, voy. not. 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 en cessation pour mettre fin à la vacance immobilière à Bruxelles : une première application ! », note sous Civ. Brux. (réf.), 31 janvier 2012, *J.L.M.B.*, 2012, pp. 1872 et s., ainsi que B. RUSLANOVA NIKOLOVA et O. EVRARD, « Amende administrative et action en cessation en cas de logement inoccupé », *Trait d'union* (revue de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale), 2009, n° 6, p. 10.

²¹⁵ Art. 8, al. 1^{er}, du Code bruxellois du logement.

²¹⁶ *Bilan quinquennal 2004-2008, memorandum 2009-2014* de la Direction de l'Inspection régionale du logement, p. 5.

²¹⁷ Ordonnance du 14 mai 2009 visant à modifier l'article 13, § 3, alinéa 2, et l'article 14, alinéa 1^{er}, de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement, *M.B.*, 22 mai 2009.

²¹⁸ Proposition d'ordonnance visant à modifier l'article 13, § 3, alinéa 2, de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code du logement, *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., 2008-2009, A 507/2, p. 3 : « Ces amendements proposent effectivement que les mises en demeure faites au bailleur de se conformer aux exigences prévues à l'article 4 du Code ne soient plus transmises au CPAS, mais au bourgmestre, et que l'interdiction de continuer à mettre le logement en location soit également notifiée au CPAS. Le CPAS pourra en effet prendre des mesures utiles afin de favoriser le relogement des locataires concernés par l'interdiction. »

57. Dans la matière de l'habitat social, maintenant, le CPAS est également présent. À Bruxelles, d'abord, il est invité à nouer avec la société de logement une « convention d'attribution prioritaire »²¹⁹. L'avantage ? Le centre pourra directement installer dans la cité sociale ceux de ses usagers qu'il estime avoir le plus besoin d'un toit, sans les faire passer par une liste d'attente aussi longue que lente à se résorber (jusqu'à dix ans dans certaines situations). C'est ce que l'on appelle la « contractualisation des attributions »²²⁰, qui voit le CPAS sélectionner les heureux élus en lieu et place du bailleur social. Des conditions sont **mises** toutefois. *Primo*, la convention ne peut porter que sur 10 % des logements disponibles (... ce qui paraît déjà beaucoup). *Secundo*, l'accord est soumis pour avis à la Société du logement de la Région de Bruxelles-Capitale (structure faîtière du logement social à Bruxelles) et, ensuite, pour approbation au Gouvernement.

Un dispositif similaire existe en Wallonie. Ainsi, le CPAS est-il autorisé à prendre en location un logement d'utilité publique (nouvelle appellation – qui recouvre une réalité plus large – du logement social au sud du pays²²¹), afin de le mettre à disposition, « sous sa seule responsabilité », d'un ménage à revenus modestes²²². Ici, la limite maximale est placée à 5 % du patrimoine de la société de logement (« parmi les logements déterminés par celle-ci, sur la base de critères objectifs dûment motivés »)²²³.

58. Dans le secteur du logement social, toujours, relevons pour terminer qu'un moratoire dit hivernal sur les expulsions de logement proscrit en Wallonie toute éviction du 1^{er} novembre au 15 mars de l'année d'après. Toutefois, cette exemption tombe « si le ménage n'accepte pas de suivre une guidance auprès du centre public d'action sociale »²²⁴.

B. Bonnes pratiques

59. Au-delà des aspects strictement réglementaires, certaines bonnes pratiques de CPAS sont aussi à mettre en exergue, en Région bruxelloise notam-

²¹⁹ Art. 35 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société de logement de la Région de Bruxelles-Capitale ou par les sociétés immobilières de service public, *M.B.*, 14 novembre 1996.

²²⁰ Cf. l'intitulé de la section 4 du chapitre III de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

²²¹ Art. 1^{er}, 9°, et art. 131, al. 1^{er}, 1°, du Code wallon de l'habitation durable.

²²² Art. 132, al. 1^{er}, du Code wallon de l'habitation durable (lequel évoque, plus largement, « tout pouvoir public relevant du champ d'activité de la société », ce qui recouvre, entre autres, le CPAS).

²²³ Art. 132, al. 2, du Code wallon de l'habitation durable. Cf. aussi l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 février 1999 relatif à la location de logements sociaux gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés agréées par celle-ci à des personnes morales à des fins d'action sociale, *M.B.*, 9 avril 1999.

²²⁴ Art. 94, al. 2, 3°, litt. a, du Code wallon de l'habitation durable.

ment²²⁵. Sans aucune prétention à l'exhaustivité, pointons pour commencer le domaine de l'allocation régionale de relogement (ex-ADIL²²⁶). Le constat en cette matière est malheureusement connu : l'allocation est versée avec plusieurs mois de retard, obligeant son bénéficiaire à faire l'avance et, partant, excluant les plus faibles (qui n'ont pas l'épargne nécessaire pour assumer le surcoût de loyer). À cet égard, il faut braquer le projecteur sur l'action du CPAS d'Ixelles, menée en partenariat avec une association²²⁷ ; après avoir visité l'ancien et le nouveau logement, cette dernière essaie d'anticiper au mieux la décision régionale, ce qui ouvre la voie alors – en cas d'évaluation positive – à un préfinancement de la part du CPAS (quasi sûr en ce cas d'être remboursé plus tard).

60. Un mot, maintenant, sur le parc immobilier des CPAS. En le cumulant avec celui des communes, on arrive à neuf mille logements locatifs environ en Région bruxelloise, ce qui en fait des acteurs de poids. Mais, pour l'usager, il est parfois malaisé de s'y retrouver devant la multiplicité des intervenants qui donnent des biens en location. Ce, sans compter que la commune ou le CPAS n'ont pas toujours l'expérience ou les ressources humaines suffisantes pour assurer une gestion optimale de leur patrimoine, alors que c'est le métier *exclusif* d'autres acteurs, particulièrement rompus à ces techniques. En suite de quoi, une commune comme Schaerbeek a transféré la gestion de ses biens locatifs à la société de logement social²²⁸ et à l'agence immobilière sociale²²⁹ actives sur son territoire²³⁰. Il en a résulté une rationalisation du paysage administratif et une simplification des démarches à accomplir par le demandeur.

61. Que les pouvoirs locaux qui décident de conserver la gestion de leur patrimoine locatif s'inspirent alors, pour l'octroi des logements, de l'exemple de la commune de Molenbeek-Saint-Jean qui, dès 2006, a institué une commission indépendante d'attribution. Celle-ci est à la fois apolitique (sans élus, qu'ils soient membres du conseil communal ou du collège) et participative (regroupant aussi bien des agents de l'administration que des associations)²³¹. Depuis, le processus d'octroi a incontestablement gagné en transparence

²²⁵ Voy. not. N. BERNARD, « Bonnes pratiques des communes bruxelloises en matière de logement », *Échos log.*, n° 123, juillet 2018, pp. 27 et s.

²²⁶ L'équivalent de l'allocation de déménagement et de loyer (ADeL) wallonne.

²²⁷ Habitat et rénovation.

²²⁸ Le Foyer schaarbeekois.

²²⁹ Agence schaarbeekoise immobilière sociale (ASIS).

²³⁰ À Molenbeek aussi, la gestion des logements de transit a été confiée à l'A.I.S.

²³¹ Plus précisément, il existe *deux* commissions à Molenbeek : l'une pour les logements communaux *stricto sensu* (regroupant la Division logement de l'administration communale, les Propriétés communales, les Projets subsidiés – contrats de quartier, etc. –, le Service communal d'aide aux victimes, le Logement molenbeekois, le CPAS et l'asbl Bonnevie) et l'autre pour les logements de transit (réunissant la Cellule logement, la Division logement, les logements de transit, le Logement molenbeekois, le CPAS, Bonnevie, ainsi que l'asbl La Rue).

comme en objectivité. Et, signe indubitable de sa pertinence, l'idée, coulée entre-temps dans le Code bruxellois du logement²³², a été suivie d'effets dans onze autres communes également²³³.

62. Une autre bonne pratique est à mettre en valeur. La thématique des marchands de sommeil (décrite plus haut²³⁴) est, on le sait, particulièrement complexe, notamment en ce qu'elle fait intervenir un certain nombre d'acteurs différents. Il se fait cependant que nombre de ceux-ci relèvent de l'autorité communale, qui a un rôle de coordination à assumer dès lors. Aussi, un « protocole de collaboration » a été passé à Molenbeek-Saint-Jean entre la commune, le CPAS et la police en vue de lutter de manière plus intensive contre ce phénomène²³⁵. Il s'agit par là de mieux faire circuler l'information entre ces trois organes, détenteurs chacun de renseignements (partiels) relatifs à l'état du bien, glanés au cours de leurs missions²³⁶ ; ce, « sans préjudice des obligations liées au secret professionnel et dans le respect de la législation relative à la protection de la vie privée ». Concrètement, une « fiche de renseignement » par habitation litigieuse est remplie (à tour de rôle) par les trois services impliqués, avant d'être transmise au coordinateur communal chargé d'apprécier l'opportunité d'engager ou non une procédure du type marchands de sommeil.

63. Par ailleurs, plusieurs CPAS ont pris l'initiative aujourd'hui de déployer des projets innovants d'habitat alternatif. Comment ne pas épingler dans ce contexte le tout premier permis d'urbanisme relatif à une *tiny house* délivré le 19 janvier 2018 en Région bruxelloise (pour deux ans) ? Le projet est directement porté par le CPAS de Woluwe-Saint-Pierre, qui a obtenu l'autorisation (des mains de la Région²³⁷) en dépit du caractère dérogoire de la construction au Règlement régional d'urbanisme²³⁸ ; il reste à s'assurer, pour éviter de susciter de faux espoirs, que ce permis repose sur une base légale solide.

²³² Art. 28bis.

²³³ Cf. l'analyse en ligne du Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat (RBDH) : « Logement : des pratiques communales inspirantes. Attribuer les logements des communes et des CPAS via une commission apolitique ».

²³⁴ N° 45.

²³⁵ « Protocole de collaboration entre la Commune de Molenbeek-Saint-Jean, le CPAS et la Zone de police de Bruxelles-Ouest, dans le cadre de la lutte contre les marchands de sommeil et les logements insalubres ». La Direction de l'Inspection régionale du logement y participe également, mais de manière moins formelle.

²³⁶ La commune, par l'application de la réglementation urbanistique et l'adoption d'arrêtés d'inhabitabilité ; la police, par la « visite de vérification de résidence » dans le cadre d'une demande d'inscription domiciliaire ; et le CPAS, par l'enquête sociale qu'il est tenu d'effectuer chez le demandeur d'aide.

²³⁷ Plutôt que de la commune, le demandeur étant public.

²³⁸ « Vu le caractère temporaire, l'urgence et le public visé par ce projet, les dérogations sont acceptables. »

À titre surabondant, saluons les logements « kangourou » (intergénérationnels) mis en place par le CPAS de Molenbeek-Saint-Jean ainsi que l'habitat modulaire passif – à prix accessible – développé par le CPAS de La Hulpe sur le modèle du préfabriqué (conteneur)²³⁹. À ces bonnes pratiques-là aussi (voire surtout !), il faudra réserver une attention soutenue, afin d'en tirer les enseignements susceptibles d'en favoriser la généralisation.

64. Dernière bonne pratique à désigner, dans le domaine cette fois du combat contre la vacance immobilière et la dégradation du bâti : le « Projet X » (devenu « Renobru ») monté par le CPAS de Bruxelles-Ville. Cette action a ceci d'extrêmement méritoire qu'elle vise à la fois à la remise sur le marché de logements dégradés et/ou inoccupés et à la réinsertion socioprofessionnelle d'un public peu qualifié émergeant au CPAS, chargé de rénover ces habitations²⁴⁰.

Section 3. L'arrière-plan commun de la dignité humaine

65. L'étude de la thématique de l'aide sociale en matière de logement requiert, pour boucler le raisonnement, de prendre quelque hauteur. C'est que le droit au logement et le droit à l'aide sociale partagent un trait commun fort, en ce qu'ils puisent leur justification dans une même exigence première : le droit inaliénable de chaque individu de mener une vie conforme à la dignité humaine. Et, comme pour mieux souligner la pertinence et la constance de cette filiation, la référence à la dignité humaine apparaît aussi bien en droit interne (dans notre Constitution) qu'en droit supranational (au sein de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne). Il convient dès lors, en finale de la présente contribution, d'élucider les virtualités de cet appariement et d'en dégager les conséquences.

Sous-section 1. Dans la Constitution belge

66. « Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine » : tel est l'incipit bien connu (et fondateur) de la loi de 1976 sur les CPAS²⁴¹ ; « Chacun

²³⁹ Projet Vital eco-home.

²⁴⁰ Cf. Th. TIMMERMANS, « Le Projet X – Un acteur performant dans la lutte contre la vacance locative », in N. BERNARD (dir.), *La lutte contre la vacance immobilière (à Bruxelles et ailleurs) : constats et bonnes pratiques*, Bruxelles, la Charte, 2011, pp. 115 et s.

²⁴¹ Art. 1^{er}, al. 1^{er}, de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale, M.B., 5 août 1976, err. 26 novembre 1976. Cf., sur le sujet, H. MORMONT, « La condition d'octroi de l'aide sociale : le critère de la dignité humaine », in H. MORMONT et K. STANGHERLIN (dir.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Bruxelles, la Charte, 2011, pp. 51 et s.

a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine »²⁴², appuie, comme en écho, le constituant de 1994, au moment d'insérer les droits économiques, sociaux et culturels dans notre charte fondamentale²⁴³. Lequel poursuit : « Ces droits comprennent notamment : [...] le droit à un logement décent »²⁴⁴ (en plus du droit à l'aide sociale²⁴⁵). La parenté lexicale est tout sauf fortuite ; les auteurs de la révision de la Constitution, du reste, revendiquent *expressis verbis* cette source d'inspiration²⁴⁶.

Traduction : ce n'est que parce qu'il a droit à la dignité humaine que, par voie de conséquence, l'individu se voit conférer alors le droit à un logement décent, le droit à un environnement sain, le droit à l'aide sociale, etc.²⁴⁷ ; le vocable « à cette fin »²⁴⁸ mobilisé par le constituant est suffisamment indicatif de ce rapport étroit subordination²⁴⁹. « Le droit au logement prolonge le principe de dignité humaine et le renforce », observe, à cet égard, la jurisprudence²⁵⁰. Et ce principe recèle, pour la doctrine, une « valeur herméneutique » qui le hisse au rang

²⁴² Art. 23, al. 1^{er}, de la Constitution.

²⁴³ Loi du 31 janvier 1994 portant modification à la Constitution, M.B., 12 février 1994.

²⁴⁴ Art. 23, al. 3, 3^o, de la Constitution. Sur le thème, voy., entre autres, A. QUINTART, « Pour un droit fondamental au logement : émergence et nuances », *R.G.D.C.*, 2017, pp. 283 et s., « La nécessaire analyse de la notion de "logement" en droit : une navigation difficile entre zones de flou et différences de traitement », *Rev. dr. Ulg.* 2018, p. 333, N. BERNARD, « L'article 23 de la Constitution : pas la botte secrète, mais pas non plus dénué de toute effectivité (judiciaire) », obs. sous Liège, 9 janvier 2015, *J.L.M.B.*, 2015 (à paraître), N. BERNARD, « Quand le bénéfice du droit constitutionnel au logement s'étend aux résidents en maison de repos », obs. sous Civ. Bruxelles (réf.), 23 mai 2013, *J.L.M.B.*, 2015, pp. 513 et s., N. BERNARD, « En matière de squat, un acteur public non voué à l'hébergement est-il tenu de concrétiser le droit constitutionnel au logement ? », obs. sous Civ. Liège (réf.), 28 octobre 2014, *J.L.M.B.*, 2015, pp. 520 et s., B. HUBEAU, « De sociale huur en het grondrecht op behoorlijke huisvesting », in A. HANSELAER et B. HUBEAU (dir.), *Sociale huur*, Brugge, die Keure, 2011, pp. 55 et s., N. BERNARD, *La réception du droit au logement par la jurisprudence. Quand les juges donnent corps à l'article 23 de la Constitution*, Bruxelles, Larcier, 2011, A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution : coquille vide ou boîte aux trésors ?*, Bruxelles, la Charte, 2008, P. LAMBERT, « Le droit de l'homme à un logement décent », *Rev. trim. dr. h.*, 2001, pp. 47 et s., Th. MARTIN, « Droit à un logement décent : vaincre l'anémie constitutionnelle », *Échos log.*, 2004, pp. 92 et s., J. FIERENS, « L'efficacité juridique de la consécration des droits économiques, sociaux et culturels », *Le point sur les droits de l'homme*, Liège, Éd. Formation permanente CUP – Université de Liège, 2000, pp. 169 et s., L. THOLOMÉ, « L'article 23 de la Constitution n'est pas une simple déclaration de principe », note sous J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Échos log.*, 2000, pp. 119 et s., Ph. VERSAILLES, « Le droit au logement et l'article 23 de la Constitution », *Ébauches d'un droit au logement effectif*, Bruxelles, la Charte, 1997, pp. 75 et s...

²⁴⁵ Art. 23, al. 3, 2^o, de la Constitution.

²⁴⁶ Voy. not. révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, *Doc. parl.*, Ch. repr., 1992-1993, n° 218/3, p. 22.

²⁴⁷ Voy., sur le thème, J. FIERENS, « La dignité humaine comme concept juridique », *J.T.*, 2002, pp. 577 et s., ainsi que J. FIERENS, « La dignité humaine, limite à l'application de l'exception d'inexécution », note sous Civ. Charleroi (réf.), 19 janvier 2000, *R.G.D.C.*, 2000, pp. 594 et s.

²⁴⁸ Art. 23, al. 2, de la Constitution.

²⁴⁹ « Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice [...] ». »

²⁵⁰ Liège, 23 juin 2003.

de « principe général d'interprétation de l'ensemble des droits fondamentaux repris au titre II de la Constitution »²⁵¹.

67. De ce rattachement commun à la dignité humaine découlent diverses conséquences. La première a trait à la portée des droits catégoriels (droit au logement, à la santé, à l'aide sociale...) énumérés à l'alinéa 3 de l'article 23 de notre charte fondamentale. Le constituant, on le sait, s'est refusé à doter cette disposition d'effet direct²⁵². Il est vrai que ce droit de l'homme de la deuxième génération qu'est le droit au logement par exemple postule une intervention de l'État pour accéder à l'effectivité²⁵³ ; au demeurant, le caractère insuffisamment précis de son libellé lui interdirait toute applicabilité immédiate (ce qui n'a pas empêché de très nombreux magistrats d'asseoir nonobstant leurs décisions en matière de droit au logement sur cette disposition programmatique²⁵⁴).

C'est oublier cependant que l'alinéa 1^{er} de l'article 23 de la Constitution consacrant le droit à la dignité humaine, matrice conceptuelle du droit au logement et du droit à l'aide sociale, jouit d'une tournure autrement explicite et univoque, ce qui lui a valu de se voir reconnaître d'indéniables effets directs, lui²⁵⁵. Jugé ainsi que « l'alinéa 1^{er} de l'article 23 de la Constitution crée un *droit subjectif* directement applicable », dès lors que « personne ne peut se voir contraint de subir une situation contraire à la dignité humaine »²⁵⁶. De

²⁵¹ M. VERDUSSEN et N. BONBLED, « Les droits culturels et sociaux dans la Constitution belge », in M. VERDUSSEN (dir.), *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 54.

²⁵² Révision du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article 24bis relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, développements, *Doc. parl., Sén., sess. extr. 1991-1992*, n° 100-2/1, p. 4, et n° 100-2/3, pp. 4, 9 et 11. Cf., à cet égard, A. VANDEBURIE, *L'article 23 de la Constitution : coquille vide ou boîte aux trésors ?*, op. cit.

²⁵³ Cf., entre autres, J. FIERENS, « L'efficacité juridique de la consécration des droits économiques, sociaux et culturels », *Le point sur les droits de l'homme*, Liège, Éd. Formation permanente CUP – Université de Liège, 2000, pp. 169 et s., et N. BERNARD, « Le droit au logement en Belgique : entre déclaration(s) et effectivité », in M. VERDUSSEN (dir.), *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, op. cit., pp. 383 et s. Voy. également Y. TRILLET, « Vers une nouvelle effectivité des droits économiques, sociaux et culturels ? », *Dr. Q.M.*, 2000, n° 27, pp. 2 et s., ainsi qu'O. MORENO, « Du minimex au droit à l'intégration sociale : quelques droits fondamentaux en quête d'effectivité », in M. BODART, *Vers le droit à l'intégration sociale*, Bruxelles, la Charte, 2002, pp. 119 et s.

²⁵⁴ Voy. not. N. BERNARD, « Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail », *Le bail de résidence principale*, Bruxelles, la Charte, 2006, pp. 28 et s.

²⁵⁵ Voy. N. BERNARD, *La réception du droit au logement par la jurisprudence. Quand les juges donnent corps au droit au logement*, Bruxelles, Larcier, 2011, p. 417 (qui renvoie à une multitude de décisions), et J. FIERENS, « L'article 23 de la Constitution : une arme contre la misère ? », *Dr. Q.M.*, 1994, n° 3, pp. 9 et s.

²⁵⁶ J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Échos log.*, 2000, p. 120, note L. THOLOMÉ, souligné par nous. Voy. également C. trav. Anvers, 28 novembre 1995, *Chron. D.S.*, 1996, p. 536. En matière de droit à l'énergie où, pareillement, effet direct a été reconnu à l'alinéa 1^{er} de l'article 23 de la Constitution (alors même que ledit droit à l'énergie n'apparaît nulle part nommément au sein de cette disposition – cf. cependant le terme « notamment » qui ouvre l'énumération de l'alinéa 3), on consultera J.P. Mouscron-Comines-Warneton, 24 mai 2004, *R.G.D.C.*, 2008, p. 272, note A. VANDEBURIE, ainsi que, dans une mesure moindre, Civ. Charleroi (réf.), 19 janvier 2000, *R.G.D.C.*, 2000, p. 593, note J. FIERENS. Voy. également J.P. Florennes-Walcourt,

même, c'est sur cet alinéa – qu'il n'oublie pas de doter explicitement d'effet direct – qu'un magistrat a adossé un refus d'expulsion de logement²⁵⁷. Et un autre de condamner, sous peine d'astreinte, l'agence fédérale FEDASIL à trouver d'urgence un hébergement à des demandeurs d'asile dès lors que l'absence de toute solution de logement s'apparente à une « voie de fait » qui « viole le droit à pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine »²⁵⁸. L'intrication conceptuelle entre droits catégoriels et droit à la dignité humaine n'interdit donc pas d'invoquer ce dernier de manière séparée, comme une norme *in se*.

68. Par ailleurs, le droit à la dignité humaine sous-tend l'idée d'un « noyau dur » des droits économiques, sociaux et culturels ; un minimum de ces prérogatives doit bien être assuré si l'on entend garantir que les conditions de vie respectent le prescrit de la dignité humaine (ou, c'est selon, éviter qu'elles tombent sous le seuil requis).

Cet objectif quelque peu minimaliste, pas entièrement détaché de cet autre principe juridique qu'est le *standstill* au demeurant²⁵⁹, ne doit cependant pas oblitérer l'impératif de progressivité qui sous-tend la figure des droits de l'homme, lesquels appellent, en effet, un renforcement continu de la protection sociale dont peuvent jouir les citoyens²⁶⁰. En tout cas, il n'est plus permis aujourd'hui d'affirmer, comme le Constituant d'alors, que l'alinéa 1^{er} de l'article 23 de la Constitution ne constituerait qu'un principe général de « philosophie politique »²⁶¹. Le voilà doté à la fois d'une puissance d'inspiration à l'égard des droits catégoriels *et* d'une valeur normative autonome.

69. Relevons encore, dans ce même registre, que la position de surplomb conférée au droit à la dignité humaine (installé donc au fronton de l'article 23,

16 septembre 2008, R.G. n° 08A126, inédit, et J.P. Florennes-Walcourt, 17 juin 2008, R.G. n° 08A126, inédit. *Contra* : Civ. Nivelles (XIV), 8 mai 2001, *Cah. dr. immo*, 2001, n° 6, p. 16.

²⁵⁷ J.P. Bruxelles (IV), 26 mai 2009, R.G.D.C., 2009, p. 508, obs. N. BERNARD.

²⁵⁸ Trib. trav. Bruxelles (req. unil.), 30 avril 2009, R.G. n° 09/9382, inédit.

²⁵⁹ Sur ce principe novateur, voy. I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles-Athènes-Baden-Baden, Bruylant-Sakkoulas-Nomos Verlagsgesellschaft, 2008, I. HACHEZ, « La consécration du principe du *standstill*... à l'envers ! », *Journ. dr. j.*, 2001, n° 206, pp. 19 et s., N. BERNARD, « La pauvreté écartelée entre deux temporalités (apparemment) contradictoires », in Ph. GÉRARD, Fr. OST et M. VAN DE KERCHOVE (dir.), *L'accélération du temps juridique*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2000, pp. 845 et s., I. HACHEZ, « L'effet de *standstill* : le pari des droits économiques, sociaux et culturels ? », *A.P.T.*, 2000/1, pp. 30 et s., et N. BERNARD, « L'effet de *standstill* attaché à l'article 23 de la Constitution », *Le Phare* (périodique trimestriel du Syndicat des locataires de logements sociaux asbl), octobre-novembre-décembre 2000, pp. 12-15.

²⁶⁰ Voy., pour le Pacte international relatif aux droits sociaux, économiques et culturels par exemple, les articles 2.1, 11.1, 13.2 (b et c), 14, 16.1, 18, 21 et 22. Voy. également l'article 40.1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

²⁶¹ *Doc. parl., Sén.*, sess. extr. 1991-1992, n° 100-2/4, p. 13.

solidement arrimé à son alinéa 1^{er}) a pour effet subséquent de l'affranchir des « obligations correspondantes » auxquelles sont tenues, de par l'alinéa 2 de cette même disposition, les personnes qui entendent se réclamer d'un droit catégoriel énoncé par l'alinéa 3. Dit autrement, le droit de mener une existence conforme à la dignité humaine se voit revêtu d'un caractère inconditionnel. Que l'intéressé soit en faute ou non, qu'il se soit volontairement mis dans cette situation d'infortune ou non, rien n'y fait : chaque individu possède un droit inaliénable à la restauration de sa dignité ; les devoirs viendront après. Comment, en tout état de cause, prétendre assigner une quelconque responsabilité à un individu dont l'état d'extrême dépendance matérielle l'empêche d'accéder à un degré minimal d'autonomie ?

Sous-section 2. Dans la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne

70. Loin d'être isolé, cet **accouplement** entre droit au logement, droit à l'aide sociale et droit à la dignité humaine se manifeste aussi au niveau supranational, à travers, notamment, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Énoncée pour la première fois le 7 décembre 2000²⁶², adaptée et proclamée solennellement le 12 décembre 2007²⁶³, dotée de la « même valeur juridique que les traités » par l'effet du Traité de Lisbonne²⁶⁴ (qui, de ce fait, la range dans le droit primaire) et entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2009 (en même temps que ce dernier traité), cette Charte fait désormais partie – de manière intégrante – du paysage normatif européen des droits de l'homme. Or, en son article 34.3, cet instrument proclame tant le droit à une aide sociale que le droit à une aide au logement, précisément, sous la coupole commune du droit à la dignité humaine : « Afin de lutter contre l'exclusion sociale et la pauvreté, l'Union reconnaît et respecte le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes, selon les règles établies par le droit de l'Union et les législations et pratiques nationales. » C'est donc, ici aussi, dans le but exprès d'« assurer une existence digne » que ces deux prérogatives catégorielles sont reconnues. Une certaine instrumentalisation de celles-ci s'en infère. Droit au logement et droit à l'aide sociale, d'une part, et dignité humaine,

²⁶² Par le Parlement européen, le Conseil et la Commission, lors du Conseil européen de Nice.

²⁶³ Par les présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission, lors de la session plénière du Parlement, à Strasbourg.

²⁶⁴ Art. 6.1, al. 1^{er}, du Traité sur l'Union européenne, remplacé par l'article 1^{er}, 8), du Traité de Lisbonne modifiant le Traité sur l'Union européenne et le Traité instituant la Communauté européenne, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007, *J.O.U.E.*, 17 décembre 2007, C 306/13.

de l'autre, sont articulés de manière telle que les premiers doivent servir à mener une vie conforme à la seconde. Ces deux groupes ne sont donc pas placés côte à côte, comme des attributs jumeaux ; les unit une étroite relation téléologique (pour ne pas dire de subordination).

Ce constat sort renforcé de la lecture du premier article de la Charte, laquelle s'ouvre par cette déclaration : « La dignité humaine est inviolable. Elle doit être respectée et protégée. » Il y a là comme une antériorité principielle. Autrement dit, les différents droits de l'homme édictés par la Charte trouvent, tous, leur source dans cette disposition nourricière. À titre de comparaison, la Convention européenne des droits de l'homme ne dispose pas d'une pareille clé de voûte axiologique. C'est pourquoi, soulignent des auteurs, qu'« il faut se réjouir du redéploiement de la dignité humaine sur le terrain des droits sociaux », y voyant là un « rôle plus dynamique que celui qu'elle joue dans le domaine des droits civils et politiques [...] »²⁶⁵.

71. Au-delà de ce qui a déjà été dit à propos de la dignité humaine dans notre Constitution, une conséquence spécifiquement européenne doit ici être pointée, dans le cadre de la Charte. Dès lors que la dignité humaine sous-tend – au sens littéral – les droits portés par cet instrument, la marge d'appréciation dont jouissent les instances de l'Union (et les législateurs nationaux) dans la mise en œuvre du droit au logement n'est point illimitée ; leur pouvoir est étroitement encadré par l'objectif final à eux assigné par la Charte et qui tient dans la matérialisation du droit à mener une existence conforme à la dignité humaine. Tel doit être le résultat ultime visé par les autorités concernées, le couronnement de leur action.

Il ne suffit donc pas de prendre n'importe quelles mesures en matière de droit au logement ; encore celles-ci doivent-elles *in fine* contribuer à renforcer la dignité humaine des intéressés. En cela, la norme qui s'écarterait de ce but pourrait bien encourir la censure, ce qui fait de la dignité humaine une « pierre angulaire » du droit au logement et lui confère une place de choix dans le contrôle exercé par le juge. Ce qui n'empêche pas que, par soi déjà, le droit européen à une aide au logement soit paré d'une nature « absolue » ou « indérogeable »²⁶⁶.

²⁶⁵ J.-P. MARGUÉNAUD et J. MOULY, « La quête d'effectivité européenne du droit au logement », *Rev. dr. sanit. et soc. (France)*, 2015, p. 208.

²⁶⁶ B. MATHIEU, « Article II-61 », in L. BURGORGUE-LARSEN et al., *Traité établissant une Constitution pour l'Europe. Commentaire article par article*, partie II « La Charte des droits fondamentaux de l'Union », Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 39. L'article II-61 en question renvoie au Traité établissant une Constitution pour l'Europe (J.O.C.E., 16 décembre 2004, 2004/C 310/01), lequel incluait la Charte dans sa partie II.

Conclusion

72. Ce vaste tour d'horizon des activités du CPAS en matière de logement et d'aide sociale appelle, en guise de conclusion, les réflexions suivantes. D'abord, la richesse de la palette impressionne, assurément. Le CPAS y apparaît comme un acteur qui à la fois délivre une aide immatérielle (accompagnement social entre autres) et une aide matérielle (aide à la constitution de la garantie locative p. ex.). Par ailleurs, il fournit un soutien en nature (mise à disposition d'un logement) aussi bien qu'en espèces (aide au paiement du loyer ou de la garantie locative). Au demeurant, il intervient indifféremment comme propriétaire bailleur ou comme gestionnaire locatif, etc.

Cette diversité de statuts n'a d'égale que l'ampleur du spectre des champs thématiques couverts : lutte contre les logements vides, combat contre l'insalubrité et les marchands de sommeil, résorption du « sans-abrisme », accompagnement des expulsions... Ce, en sus naturellement de la mission historique du CPAS consistant à délivrer l'aide sociale à ceux qui en ont besoin.

73. Ces tâches multiples ont ceci toutefois de particulier que, pour la plupart, elles ne *figurent pas* (explicitement à tout le moins) dans la législation organique du 8 juillet 1976 sur les CPAS ni d'ailleurs dans la loi qui porte le droit à l'intégration sociale du 26 mai 2002. Ces missions, partant, procèdent d'une accumulation d'aménagements successifs et ponctuels, orchestrés par les Régions ou le pouvoir fédéral, davantage que d'une réflexion globale – sans en tout cas que soit pensée parallèlement la cohérence d'ensemble du système. Il est à craindre qu'un jour, dès lors, celui-ci n'ait à s'effondrer sous son propre poids.

La figure du CPAS est déjà marquée par une certaine hybridité, en ce que son financement est mixte (fédéral et communal) et qu'il s'agit d'un acteur opérant au niveau local, tout en étant régi par des règles fédérales. La superposition (sans vision d'ensemble) de ces différents offices ajoute incontestablement à la complexité ambiante. Ce, d'autant plus que ces missions amènent le CPAS à intervenir à différents niveaux de pouvoir simultanément : fédéral (garantie locative, adresse de référence, marchands de sommeil...) et régional (mise à disposition de logements, gestion publique...).

74. Plus préoccupant : certaines de ces missions n'atteignent pas leur objectif (l'information reçue par le CPAS dès le stade de l'introduction de la demande judiciaire d'expulsion reste peu utilisée, p. ex., ou encore la lettre de caution pour la garantie locative qui stigmatise le candidat-locataire), voire demeurent totalement dépourvues d'effectivité (réquisition des immeubles vides, garantie

bancaire, saisie du bien dans le cadre de la lutte anti-marchands de sommeil entre autres). En clair, nombre de leviers mis à la disposition des CPAS restent inutilisés. Il ne s'agit nullement ici de pointer du doigt les centres, mais le contexte non coordonné dans lequel ces compétences nouvelles sont apparues successivement (se sont « empilées ») peut expliquer que certaines d'entre elles n'aient pas été *appropriées* à suffisance par leurs premiers destinataires que sont les CPAS.

75. Assurément longue, cette liste de compétences spécifiques du CPAS en lien avec le logement n'est aucunement fermée ; elle ne doit pas occulter le fait que cet acteur est également confronté à des *évolutions de société* qui, pas moins que les précédentes, appellent de sa part une adaptation de son mode de fonctionnement. C'est dans une perspective dynamique qu'il faut appréhender sa fonction, et non statique. On pense ici, en premier lieu, à la thématique de l'habitat alternatif²⁶⁷ et, en particulier, de l'habitat solidaire²⁶⁸. S'il veut accompagner adéquatement cette forme émergente d'habitat (et riche de cohésion sociale), le CPAS doit commencer par travailler sa propre perception de l'habitat partagé (inconnue du législateur de l'époque) ; au minimum, **elle** évitera de pénaliser cette solidarité « chaude » naissante (par la dégradation systématique des occupants au taux cohabitant)²⁶⁹.

76. Finalement, le CPAS se trouve au confluent d'une série de transitions, tant exogènes (la crise du logement et l'accroissement des inégalités sociales, en substance) qu'endogènes (entre autres, la modification de sa grille de lecture de certaines formes de logement). De sa capacité à les négocier – avec succès – dépend son aptitude à continuer à apporter des réponses adéquates aux défis qu'imposent les évolutions de la société et de l'habitat.

²⁶⁷ Voy. Fr. STAFFE, « Le développement de l'habitat alternatif au regard de la mise en œuvre du droit au logement des bénéficiaires des CPAS », in N. BERNARD, *La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif*, Bruxelles, la Charte, 2012, pp. 167 et s.

²⁶⁸ N. BERNARD, D. MIGNOLET *et al.*, « L'habitat groupé pour personnes en précarité sociale : et si on arrêtait de pénaliser la solidarité ? », *Échos log.*, 2007, n° 3, pp. 1 et s.

²⁶⁹ Cf., sur les balises jurisprudentielles, N. BERNARD, « De l'influence du mode de logement (la cohabitation) sur le taux des allocations sociales (et donc leur montant) », *J.T.*, 2011, pp. 487 et s.