

# ÉVALUATION DE LA LÉGISLATION BRUXELLOISE DU LOGEMENT EN VUE DE LA CONCRÉTISATION DU DROIT AU LOGEMENT

RAPPORT INTERMÉDIAIRE (28 MAI 2021)

*Nicolas BERNARD*

*Véronique van der PLANCKE*

*Vincent LETELLIER*

*Violaine ALONSO*



## *Préambule méthodologique*

- 1. La présente recherche s'inscrit dans un cadre précis, fixé par le marché public de services juridiques de consultance lui-même : « l'analyse et l'évaluation de la législation bruxelloise en matière de logement et son efficience en vue de concrétiser le droit au logement notamment à la lumière de la précarisation croissante des ménages » (cahier des charges n° DAC-MG 092020, p. 2). Partant, l'évaluation ici menée est finalisée en quelque sorte, en ce sens qu'elle s'efforce de répondre aux objectifs déterminés par le pouvoir adjudicataire du marché, à savoir la matérialisation du droit constitutionnel au logement (en tenant compte principalement de la précarité des ménages).*
- 2. La présente recherche ne prétend en aucun manière à l'exhaustivité. Le cadre (temporel et financier) à elle assigné a imposé de faire des choix dans les législations à évaluer. En accord avec le commanditaire, il a été décidé d'aborder les sujets suivants : le bail d'habitation, le bail de logement social, les expulsions, l'action d'intérêt collectif, la prise en charge des arriérés de loyer. Ces questions ont paru constituer des enjeux cardinaux pour la concrétisation du droit au logement, autant que des leviers décisifs pour l'amélioration des conditions d'existence des plus précaires. Par ailleurs, cette sélection permet à la fois de travailler sur des textes déjà existants et d'instruire des solutions nouvelles. Ces cinq points forment en tous cas la trame du présent travail.*

# PREMIÈRE PARTIE. LE BAIL D'HABITATION

## CHAPITRE 1. CHAMP D'APPLICATION

### Proposition 1. Rouvrir la législation à l'habitat mobile

#### *Position du problème*

- Le bail d'habitation porte obligatoirement sur un « logement »<sup>1</sup>. Or, ce dernier est décrit par le Code du logement comme « *l'immeuble* ou la partie d'immeuble utilisé ou affecté à l'habitation d'un ou de plusieurs ménages »<sup>2</sup>.
- Incidemment, dès lors, la Région bruxelloise a décidé de ne *pas* englober l'habitat mobile (caravanes, tiny houses, yourtes, etc.) dans le régime du bail de résidence principale, ni même dans celui de droit commun, ni dans la colocation, ni dans le bail étudiant, ...
- Par là, le législateur bruxellois s'est inscrit en recul par rapport à la loi fédérale préexistante sur le bail, qui s'appliquait au « meuble ou immeuble »<sup>3</sup>.
- Cette exclusion bruxelloise peut étonner car, il y a moins de dix ans<sup>4</sup>, le même législateur décidait officiellement de consacrer « l'habitat itinérant » (dans le même Code du logement)<sup>5</sup>.
- Décalage il y a d'autant plus que, sous la législature précédente, la ministre du Logement avait lancé un vaste appel à projets pour soutenir financièrement l'habitat « modulaire ».
- À titre de comparaison, le décret wallon sur le bail d'habitation s'applique « qu'il s'agisse d'un bien meuble ou immeuble »<sup>6</sup>. Pareille ouverture à l'habitat mobile

---

<sup>1</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 30°, du Code bruxellois du logement. Voy. de manière générale N. BERNARD, *Bail d'habitation dans les trois Régions*, Bruxelles, Larcier (R.P.D.B.), 2020.

<sup>2</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 3°, du Code bruxellois du logement, souligné par nous.

<sup>3</sup> « Un logement est un bien meuble ou immeuble ou une partie de celui-ci qui est destiné à la résidence principale du locataire » (art. 1<sup>er</sup>, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup> *in fine*, de la section II du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, introduit par l'art. 377 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, M.B., 31 décembre 2002).

<sup>4</sup> Ordonnance du 1<sup>er</sup> mars 2012 modifiant le Code bruxellois du Logement afin de reconnaître l'habitat des gens du voyage, M.B., 14 mars 2012.

<sup>5</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 24°, du Code bruxellois du logement.

<sup>6</sup> Art. 2, 1°, du décret wallon du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, M.B., 28 mars 2018.

s'observe dans la législation flamande sur le bail (de résidence principale), qui gouverne « tout bien mobilier ou immobilier »<sup>7</sup>.

- Enfin, et plus généralement, la Région wallonne a décidé de reconnaître juridiquement le concept d'« habitation légère », laquelle peut parfaitement être mobile<sup>8</sup>. Des normes de salubrité spécifiques ont même été créées à cette occasion<sup>9</sup>, ainsi qu'un régime procédural (pour la mise en location) *ad hoc*<sup>10</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Rétablir l'ouverture à l'habitat mobile dans la législation (bruxelloise) sur le bail d'habitation.
- Cette solution rencontrera une aspiration forte actuellement, à un habitat moins massif, plus souple, moins pérenne, qui correspond mieux aux évolutions de vie, plus autonome, autoconstruit (dans une certaine mesure), bâti avec des matériaux plus écologiques, ...
- Des projets de ce type-là sont *déjà* en place de toute façon en Région bruxelloise (Woluwe-Saint-Lambert par exemple), parfois même sur des terrains communaux (Jette) et/ou portés directement par les pouvoirs publics (CPAS de Woluwe-Saint-Pierre).
- Cette reconnaissance permettra par ailleurs d'encadrer le phénomène et d'éviter que des bailleurs peu scrupuleux proposent des taudis. Certes, les habitats dits légers sont principalement occupés par leur propriétaire, mais la part dévolue au locatif progresse actuellement.
- Précisément, le secrétaire d'État bruxellois à l'Urbanisme réfléchit pour l'instant à l'opportunité de conférer des facilités urbanistiques à ce type d'habitat.

---

<sup>7</sup> Art. 5, §1<sup>er</sup>, du décret flamand du 9 novembre 2018 contenant des dispositions relatives à la location de biens destinés à l'habitation ou de parties de ceux-ci, *M.B.*, 7 décembre 2018.

<sup>8</sup> Décret du 2 mai 2019 modifiant le Code wallon du logement et de l'habitat durable et le décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation en vue d'y insérer la notion d'habitation légère, *M.B.*, 11 juillet 2019.

<sup>9</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 2020 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1er, 19° à 22° bis, du Code wallon du Logement, en vue d'y insérer des dispositions spécifiques aux habitations légères, *M.B.*, 25 janvier 2021.

<sup>10</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 2020 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 3 juin 2004 relatif au permis de location, *M.B.*, 22 janvier 2021 et arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 2020 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 relatif à la procédure en matière de respect des critères de salubrité des logements et de la présence de détecteurs d'incendie, *M.B.*, 18 décembre.

*Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 2, §1<sup>er</sup>, 30°, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

## CHAPITRE 2. BAIL DE DROIT COMMUN

### Section 1. Informations précontractuelles

#### *Sous-section 1. Mentions de l'annonce*

#### Proposition 2. Inclure le loyer de référence dans l'annonce

##### *Position du problème*

- La Région a conçu une « grille indicative de référence des loyers »<sup>11</sup>. Son usage est, à ce stade<sup>12</sup>, purement facultatif<sup>13</sup>. L'idée est de doter le candidat locataire d'une connaissance plus fine du marché locatif pour qu'il fasse pression sur le bailleur et l'amener à mettre son loyer à hauteur de la grille.
- Indépendamment de l'appréciation qu'on peut porter sur cette stratégie d'incitation, force est de constater, au minimum, que la Région ne s'est pas donné les moyens pour assurer la transparence escomptée. Il ressort en effet des échos du terrain que les candidats locataires ne soumettent *pas* le loyer demandé à l'épreuve de la grille ; tout simplement, parce qu'ils ne disposent pas de toutes les informations que la grille demande d'introduire dans le logiciel pour donner la fourchette de loyer (superficie, année de la construction, régulation thermique, double vitrage, espace de rangement, ...), entre autres raisons.
- Certes, le bailleur est tenu, dans « toute communication publique ou officielle » (annonces et publicités par exemple — sur internet y compris)<sup>14</sup>, de livrer aux candidats preneurs une batterie d'informations afférentes au logement<sup>15</sup>. Si le loyer

---

<sup>11</sup> Art. 225, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement et arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers, *M.B.*, 6 novembre 2017, *err.* 29 novembre 2017.

<sup>12</sup> Voy. les développements que va connaître la proposition d'ordonnance visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs déposée le 25 février 2021 au Parlement bruxellois, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, A-330/1.

<sup>13</sup> Elle ne saurait « constitue[r] une contrainte supplémentaire pour le propriétaire » (art. 225, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement).

<sup>14</sup> Art. 217, §2, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>15</sup> Art. 217, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

en fait partie<sup>16</sup>, naturellement, aucune mention n'est faite à cette occasion du loyer de référence, ce qui peut être vu comme une lacune.

#### *Proposition de solution*

- Obliger le bailleur à indiquer dans l'annonce, en regard du loyer demandé, les fourchettes basse et haute du loyer de référence associé au logement. Ce n'est que de cette manière que le locataire pourra espérer négocier un loyer à la baisse.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 217, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### Proposition 3. Inclure le loyer précédent dans l'annonce

#### *Position du problème*

- À partir du moment où c'est le *bailleur* qui met fin à des baux de courte durée successifs<sup>17</sup> (plutôt que le locataire), le loyer de ces contrats ultérieurs ne peut, pendant une période de neuf ans, être supérieur au loyer de départ, afférent au premier contrat<sup>18</sup> ; tout juste admet-on l'indexation<sup>19</sup>.
- Figurant déjà dans la loi fédérale<sup>20</sup>, la mesure est incontestablement louable, en ce qu'elle empêche le bailleur de multiplier les baux de courte durée *avec des preneurs différents* à seule fin de faire progresser le loyer plus rapidement, par paliers rapprochés. On escompte de la sorte un effet de *lissage* du loyer associé aux contrats de courte durée successifs (passés avec des locataires différents et auxquels il a été mis fin à chaque fois par le bailleur).

---

<sup>16</sup> Doivent également être communiqués la « description du logement », l'indication de l'existence ou non de compteurs individuels (pour l'eau, le gaz et l'électricité), le « mode de gestion de l'immeuble » ou encore l'énumération et l'estimation du montant des charges afférentes aux parties communes et/ou *privatives* qui seront portées en compte au locataire — en mentionnant si les montants réclamés au titre de charges le seront sur la base des frais réels (éventuellement avec versement de provisions périodiques) ou sur la base d'un forfait (présumé couvrir le montant des charges), le certificat de performance énergétique et, enfin, le mode de gestion de l'immeuble.

<sup>17</sup> De manière anticipée ou à l'échéance.

<sup>18</sup> Art. 241, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>19</sup> Art. 241, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>20</sup> Art. 7, §1<sup>er</sup>*erbis*, de la section II du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

- Sur le terrain, force est cependant de constater que ce mécanisme reste très largement lettre morte, essentiellement parce qu'il présuppose du nouveau locataire qu'il puisse s'enquérir de la hauteur du loyer précédent... ce qui n'est guère réalisable matériellement à l'heure actuelle. De fait, il n'existe pas de « cadastre » centralisé des loyers que le locataire actuel pourrait solliciter à l'effet de prendre connaissance du tarif acquitté par le prédécesseur.
- Si, par ailleurs, l'administration (toujours fédérale) de l'enregistrement<sup>21</sup> récolte bien tous les contrats de bail (à tout le moins ceux que les bailleurs consentent à soumettre à cette formalité)<sup>22</sup>, les locataires ne sont pas autorisés à consulter ces « archives »<sup>23</sup>. Et l'administration ne délivre pas elle-même ce type de renseignement...

#### *Proposition de solution*

- Contraindre le bailleur à indiquer dans l'annonce le loyer précédent (ainsi que les coordonnées du locataire précédent, éventuellement, pour que le candidat actuel puisse vérifier l'information).
- Cette information est d'autant plus essentielle qu'il faut désamorcer le risque suivant : si, dans l'hypothèse où la proposition précédente devient réalité, le bailleur se rend compte que le loyer de référence (à mentionner donc dans l'annonce) est *supérieur* à ce qu'il demandait auparavant, il pourrait être tenté d'augmenter le loyer (à l'insu de tous) entre les deux locataires — ce qui est illégal, comme on vient de le dire.
- À titre de comparaison, c'est ce que prévoit la France, où le contrat de location doit obligatoirement indiquer « le montant et la date de versement du dernier loyer appliqué au précédent locataire, dès lors que ce dernier a quitté le logement moins de dix-huit mois avant la signature du bail »<sup>24</sup>.
- Certes, une question liée à la vie privée et au RGPD est susceptible de se poser ; l'objection semble cependant pouvoir être rencontrée si l'on n'indique que le loyer sur l'annonce.

---

<sup>21</sup> Logée au sein du SPF Finances.

<sup>22</sup> Il n'est pas exclu toutefois que, dans un avenir plus ou moins proche, un transfert de cette tâche s'opère au profit de l'administration bruxelloise (Bruxelles Logement par exemple).

<sup>23</sup> Au-delà de leur propre contrat de bail.

<sup>24</sup> Art. 3, al. 2, 8°, de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Compléter l'art. 217, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### Proposition 4. Inclure plus spécifiquement la superficie dans l'annonce

#### *Position du problème*

- Certaines annonces locatives restent muettes quant à la surface du logement, ce qui prive les candidats locataires d'une information pourtant essentielle.
- Certes, l'annonce est censée déjà contenir la « description du logement »<sup>25</sup>. Malheureusement, toutefois, l'ordonnance ne donne aucune précision sur ces termes.
- Il faut dès lors aller puiser dans les travaux préparatoires l'explication suivant laquelle il doit s'agir d'« une description comprenant au minimum une estimation la plus précise possible de la superficie habitable, le nombre de pièces, la présence d'une salle de bain, d'une cuisine (équipée ou non) et le fait que l'immeuble soit ou non meublé »<sup>26</sup>.
- Inutile cependant de préciser que les travaux préparatoires restent inaccessibles à l'immense majorité des locataires. Déjà, la loi elle-même demeure peu exploitée...

#### *Proposition de solution*

- Rapatrier au sein même du texte de loi l'explication à trouver aujourd'hui dans les travaux préparatoires.
- Le caractère éclairé du consentement du preneur s'en trouvera renforcé, de même que, plus généralement, la sécurité juridique.

### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Compléter l'art. 217, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>25</sup> Art. 217, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>26</sup> Projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n°A-488/1, p. 14.

## Proposition 5. Détailler le mode de calcul de la superficie

### *Position du problème*

- Certains propriétaires ont tendance, dans leurs annonces locatives, à *surévaluer* la superficie du bien donné à bail (quand elle est mentionnée), ce qui fait le lit de conflits ultérieurs.
- Il n’y a pas nécessairement d’intention maligne dans leur chef, mais une incertitude règne sur la question. Les interrogations, en effet, sont légion. Par exemple, peut-on inclure la surface des cagibis ? Et celle des mansardes, combles et autres pièces situées sous les toits ? S’agit-il de toute surface ou uniquement de la superficie *habitable* ? Comment calculer la superficie (par habitant) des logements *collectifs* ? Etc.
- Malheureusement, ni l’ordonnance ni (cette fois) les travaux préparatoires ne donnent une quelconque indication sur le sujet.
- Or, il existe dans l’arsenal législatif bruxellois *plusieurs* modes de calcul de cette superficie. Entre autres, l’arrêté sur les normes de salubrité impose un standard particulier<sup>27</sup>, quand le Règlement régional d’urbanisme exige le sien<sup>28</sup>.
- Résultat : le flou prévaut, préjudiciable au preneur comme au bailleur.
- Certes, le bailleur doit déjà (théoriquement) se référer à l’arrêté sur les normes de salubrité pour calculer la superficie, mais l’expérience montre que tel n’est pas le cas. Une précision dans la loi même pourrait dès lors s’avérer bénéfique (pour leur bonne information).

### *Proposition de solution*

- Détailler dans le Code du logement le mode de calcul de la surface.
- Entre le mode de calcul mis en avant par l’arrêté sur les normes de salubrité et celui qui est promu par le Règlement régional d’urbanisme, c’est évidemment le premier

---

<sup>27</sup> Art. 4, §2, al. 3 et 4, de l’arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d’équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003 ; voy. également l’art. 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, du même arrêté.

<sup>28</sup> Art. 3, §1<sup>er</sup>, al. 2, du titre II du Règlement régional d’urbanisme ; voy. aussi l’art. 2, 1<sup>o</sup>, du même titre.

qui doit l'emporter, puisque l'ordonnance sur le bail d'habitation émerge à la police du logement.

- Puisque la loi n'est pas censée être le réceptacle exhaustif de toutes les normes techniques, le Code du logement pourrait se « contenter » de renvoyer pour ce faire à l'article de l'arrêté en question.
- Au passage, on signalera que l'arrêté sur les normes de salubrité mobilise le terme officiel de « surface »<sup>29</sup>, alors que les travaux préparatoires évoquent plutôt la « superficie »<sup>30</sup>. Une cohérence terminologique minimale s'impose.
- À titre de comparaison, c'est exactement ce que la France a fait<sup>31</sup> (dans son Code de la construction et de l'habitation<sup>32</sup>).

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Compléter l'art. 217, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### ***Sous-section 2. Sanctions***

#### Proposition 6. Prévoir d'autres sanctions pour le manquement du bailleur à l'obligation d'affichage du loyer

##### *Position du problème*

- Au-delà de la question du loyer de référence, l'indication claire du loyer demandé dans l'annonce remplit un rôle crucial : empêcher que le bailleur fasse varier le loyer en fonction du public intéressé, à seule fin d'écartier les candidats jugés importuns. Un enjeu de lutte contre les discriminations est donc sous-jacent.

---

<sup>29</sup> Art. 4, §2, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003.

<sup>30</sup> Projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n°A-488/1, p. 14.

<sup>31</sup> « La surface habitable d'un logement est la surface de plancher construite, après déduction des surfaces occupées par les murs, cloisons, marches et cages d'escaliers, gaines, embrasures de portes et de fenêtres ; le volume habitable correspond au total des surfaces habitables ainsi définies multipliées par les hauteurs sous plafond. Il n'est pas tenu compte de la superficie des combles non aménagés, caves, sous-sols, remises, garages, terrasses, loggias, balcons, séchoirs extérieurs au logement, vérandas, volumes vitrés prévus à l'article R. 111-10, locaux communs et autres dépendances des logements, ni des parties de locaux d'une hauteur inférieure à 1,80 mètre » (art. R 111-2, al. 2 et 3, du Code de la construction et de l'habitation).

<sup>32</sup> Certes, l'art. R 111-2 est une disposition de niveau réglementaire, mais elle côtoie, avec de nombreuses autres, celles qui émanent du pouvoir législatif, dans un texte unique et accessible.

- Or, les sanctions qui sont censées frapper le bailleur contrevenant à son obligation d'information manquent cruellement d'efficacité. Certes, une sanction administrative est prévue (d'une hauteur comprise entre 50 et 200 euros)<sup>33</sup>, mais il revient aux communes de la mettre en œuvre<sup>34</sup>, ce qu'elles ne font malheureusement pas.
- Certes encore, la résolution du bail est également possible<sup>35</sup>, mais force est de constater que le locataire ne la sollicite *pas*. Et on peut le comprendre : non seulement, il n'est pas sûr de gagner<sup>36</sup>, mais quand bien même il triompherait, il doit se mettre en quête alors d'un autre logement, avec le surcoût que cela implique.

#### *Proposition de solution*

- On pourrait songer, à la place ou en complément de ces sanctions, à permettre au locataire (confronté à un manquement du bailleur sur ce point) de n'acquitter que le loyer de référence (le point médian entre les deux pôles de la fourchette par exemple).
- On pourrait également, dans l'hypothèse notamment où le loyer demandé correspond déjà au loyer de référence, élargir à ce locataire la possibilité prévue en cas de défaut d'enregistrement du bail : partir sans attendre la fin du délai de préavis ni payer d'indemnité<sup>37</sup>.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Compléter ou corriger l'art. 217, §2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>33</sup> Art. 217, §2, al. 3, deuxième phrase, du Code bruxellois du logement.

<sup>34</sup> Art. 217, §2, al. 3, troisième et quatrième phrases, du Code bruxellois du logement.

<sup>35</sup> Art. 217, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>36</sup> Le juge ne prononcera la résolution en effet que si cette absence d'information « cause un préjudice » au locataire et « en fonction de la gravité du manquement » (art. 217, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement).

<sup>37</sup> Art. 227, al. 2, du Code bruxellois du logement. Toutefois, cette largesse n'exonère nullement le preneur de son obligation initiale d'envoyer un congé. Autrement dit, c'est des *délais* que celui-ci est exempté, son devoir de porter à la connaissance du bailleur son intention de partir restant intact.

## Proposition 7. Prévoir d'autres sanctions pour le manquement du bailleur à l'indication des charges

### *Position du problème*

- En ce qui concerne les charges, l'annonce doit contenir « l'existence ou non de compteurs individuels pour l'eau, le gaz et l'électricité », ainsi que « l'énumération et l'estimation du montant des charges afférentes aux parties privatives et/ou communes qui seront portées en compte au locataire, en mentionnant si les montants réclamés au titre de charges le seront sur la base des frais réels (éventuellement avec versement de provisions périodiques) ou sur la base d'un forfait (préssumé couvrir le montant des charges). Il sera également spécifié leur mode de calcul ainsi que le nombre de quotités dans les copropriétés »<sup>38</sup>
- Or, cette obligation est loin d'être suivie partout. Une des raisons est la relative absence de conséquence pour le bailleur lorsque ces dispositions ne sont pas respectées.
- Certes, le juge peut décider en ce cas de limiter les charges communes au montant communiqué avant la conclusion du bail, mais moyennant la preuve uniquement que le bailleur a « sciemment » omis de communiquer l'information requise<sup>39</sup>. Or, démontrer la finalité d'un comportement est particulièrement ardu, et plus encore à propos d'un acte négatif (l'abstention de livrer les renseignements).
- Par ailleurs, les autres sanctions, plus générales, manquent également d'efficacité, comme il a été dit.
  - Certes, une sanction administrative est prévue (d'une hauteur comprise entre 50 et 200 euros)<sup>40</sup>, mais il revient aux communes de la mettre en œuvre<sup>41</sup>, ce qu'elles ne font malheureusement pas.
  - Certes encore, la résolution du bail est également possible<sup>42</sup>, mais force est de constater que le locataire ne la sollicite *pas*. Et on peut le comprendre :

---

<sup>38</sup> Art. 217, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>39</sup> Art. 217, §2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>40</sup> Art. 217, §2, al. 3, deuxième phrase, du Code bruxellois du logement.

<sup>41</sup> Art. 217, §2, al. 3, troisième et quatrième phrases, du Code bruxellois du logement.

<sup>42</sup> Art. 217, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

non seulement, il n'est pas sûr de gagner<sup>43</sup>, mais quand bien même il triompherait, il doit se mettre en quête alors d'un autre logement, avec le surcoût que cela implique.

#### *Proposition de solution*

- Stipuler que les charges non indiquées dans le bail ne sont pas dues, tout simplement. On échapperait opportunément par là à l'exercice impossible de la détermination de l'intention du bailleur (s'est-il « sciemment » ou non abstenu de livrer l'information requise ?).
- Au minimum, étendre aux charges *privatives* la limitation des charges en cas d'omission fautive par le bailleur. Ces dispositions ne concernent actuellement que les charges communes en effet.
- Interdire la facturation des charges énergétiques ou hydriques privatives sous la forme de forfait, source de nombreux abus.

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Compléter ou corriger l'art. 217, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### ***Sous-section 3. Document standardisé***

#### Proposition 8. Adopter le document standardisé annoncé

#### *Position du problème*

- Le devoir d'information précontractuelle pesant sur le bailleur ne jouit malheureusement pas d'une effectivité optimale, tant s'en faut — surtout en ce qui concerne certains renseignements (dont la communication est pourtant obligatoire)<sup>44</sup>.
- Une des manières d'améliorer le respect dû à cette obligation serait, à côté d'une sanction renforcée, de faire œuvre de pédagogie auprès des bailleurs et de leur expliquer plus clairement ce qui est attendu d'eux, exemples à l'appui.

---

<sup>43</sup> Le juge ne prononcera la résolution en effet que si cette absence d'information « cause un préjudice » au locataire et « en fonction de la gravité du manquement » (art. 217, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement).

<sup>44</sup> Cf. les 3<sup>o</sup>, 4<sup>o</sup> et 6<sup>o</sup> de l'art. 217, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

- Précisément, le législateur a conféré à l'exécutif le pouvoir d'arrêter un « document standardisé reprenant le contenu et la forme des informations devant être communiquées par le bailleur »<sup>45</sup>. Malheureusement, ce document n'a pas encore été adopté à ce jour.

#### *Proposition de solution*

- Adopter le document standardisé évoqué, sorte de modèle-type d'annonce qui respecte intégralement le prescrit légal.
- Ce texte pourrait aussi par la bande interdire explicitement certaines pratiques illégales qui ont parfois cours dans le secteur privé de l'habitat, comme la réclamation au preneur de la preuve du paiement du loyer des trois derniers mois du bail précédent ou encore la fiche de paie non anonymisée.
- Dans un premier temps, ce document ne serait pourvu que d'une valeur indicative. Mais il n'en constituera déjà pas moins un canevas précieux pour tous ceux qui mettent un logement en location.
- La rédaction de ce texte doit se faire en étroite concertation avec les propriétaires et les agents immobiliers.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Adopter un arrêté du Gouvernement contenant ce document standardisé ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement.

---

<sup>45</sup> Art. 217, §1<sup>er</sup>, al. 2, du Code bruxellois du logement.

## Section 2. Forme du bail

### *Sous-section 1. Bail écrit/verbal*

#### Proposition 9. Clarifier le régime applicable au bail verbal

##### *Position du problème*

- Tout bail d'habitation doit impérativement être établi dans un « écrit », pose le texte bruxellois<sup>46</sup>.
- *Quid* en cas de bail verbal ? Après mise en demeure (à laquelle il n'a pas été donné suite dans les huit jours), la partie la plus diligente est libre de « contraindre » en justice l'autre partie à coucher leur accord verbal sur papier et « requérir si besoin que le jugement vaudra bail écrit »<sup>47</sup>. Le magistrat peut donc condamner la partie défaillante à rédiger, compléter et conclure un bail ; le cas échéant, la partie demanderesse est libre de postuler une décision judiciaire équivalant à bail. Et, « le juge est tenu par le contenu prouvé du bail verbal liant les parties »<sup>48</sup>.
- Ce système imaginé pour sanctionner l'absence de recours à l'écrit soulève cependant plusieurs questions, au nombre de trois au moins.
  - 1) Il laisse en suspens plusieurs interrogations pratiques.
    - Dans quel délai la partie intéressé est-elle censée solliciter le juge ?
    - Que se passe-t-il si un point ne fait pas consensus entre les parties ?
    - Peut-on lier de la sorte les mains du magistrat ?
    - Est-on fondé par ailleurs, en droit, à « contraindre » une partie à « signer une convention » ? Pareil assujettissement est-il compatible avec le principe même du contrat ? Celui-ci ne suppose-t-il pas au contraire un consentement libre et éclairé (à défaut de quoi la convention encourt la nullité d'ailleurs)<sup>49</sup> ?

---

<sup>46</sup> « Tout bail entrant dans le champ d'application du présent titre doit être établi dans un écrit [...] » (art. 218, §1<sup>er</sup>, *in limine*, du Code bruxellois du logement).

<sup>47</sup> Art. 218, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>48</sup> Art. 218, §2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>49</sup> Art. 1109 et s. du Code civil.

- Faut-il (ou peut-on, c'est selon) faire enregistrer un bail établi de la sorte ?
  - ...
- 2) Ce mécanisme de transcription judiciaire est très lourd à enclencher, surtout pour le locataire. Aussi n'est-il pas surprenant qu'il soit notoirement dépourvu d'effectivité, puisqu'on ne lui connaît que très peu d'applications en justice, voire aucune.
- 3) Enfin, et surtout, il ne dit rien de la validité d'un bail verbal ! On sait que le contrat de location doit être rédigé par écrit, et on connaît la voie (judiciaire) pour transformer un bail verbal en bail écrit... mais nulle part le texte de loi ne précise-t-il si, dans l'attente, ledit bail verbal peut être considéré comme valablement constitué ou non. Or, cette information semble capitale ; ce, plus encore si l'on s'avise que le procédé de transcription judiciaire reste totalement lettre morte
- Or, contrairement à ce que l'on pourrait croire (et aux vœux du législateur), le bail verbal continue à être utilisé, dans certains milieux défavorisés en particulier. De nombreuses dérives en découlent.

*Proposition de solution*

- Énoncer dans le texte de loi que le bail verbal est bel et bien valable ; du reste, au vu des principes du droit des obligations, les parties sont effectivement liées par leur accord, fût-il donné par oral.
- Dans la foulée, il convient de préciser le régime afférent à ce bail :
  - il aurait d'office une durée de neuf ans. La chose n'est que logique car le bail de courte durée ne peut de toute façon être conclu que par écrit<sup>50</sup>.
  - Le loyer ne serait pas sujet à indexation. La chose, à nouveau, est on ne peut plus normale dans la mesure où l'indexation ne s'applique qu'« à condition que le bail ait été conclu par écrit »<sup>51</sup>.
  - Le loyer ne serait pas non plus soumis à révision ?
  - La sanction applicable au défaut d'enregistrement (quelle qu'elle soit<sup>52</sup>) prospérerait également ici.

<sup>50</sup> Art. 238, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>51</sup> Art. 224, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>52</sup> Voy. notre proposition n°59.

- Les avantages de cette formule seraient triples :
  - Fin de l'insécurité juridique.
  - Meilleure protection des preneurs (défavorisés surtout).
  - Plus grande incitation dans le chef des bailleurs à utiliser l'écrit (voire le bail-type), pour éviter l'application automatique d'un régime légal par défaut qui ne leur est pas favorable.

*Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 218, §2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance

Proposition 10. Mettre un terme à la contradiction actuelle sur la possibilité ou non de conclure un bail par oral

*Position du problème*

- On l'a dit, Bruxelles a imposé le bail écrit<sup>53</sup>.
- Problème : l'article 1714 de l'ancien Code civil a été maintenu intact en dépit de la régionalisation<sup>54</sup>. Or, cette disposition du droit commun fédéral... autorise le bail verbal<sup>55</sup> ! On a là, dès lors, une contradiction flagrante, qui ne peut que désorienter les parties.

*Proposition de solution*

- Supprimer purement et simplement l'article 1714 de l'ancien Code civil (en son aliéna premier à tout le moins).
- Cette abrogation n'aurait rien de dommageable sur le plan juridique puisque l'article 218 du Code du logement contient déjà les règles applicables en la matière.

*Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Abroger l'art. 1714, al. 1<sup>er</sup>, de l'ancien Code civil ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>53</sup> « Tout bail entrant dans le champ d'application du présent titre doit être établi dans un écrit [...] » (art. 218, §1<sup>er</sup>, *in limine*, du Code bruxellois du logement).

<sup>54</sup> Lire en creux l'art. 16, §3, de l'ordonnance du 27 juillet 2017.

<sup>55</sup> « Sauf dispositions légales contraires on peut louer ou par écrit, *ou verbalement* » (art. 1714, al. 1<sup>er</sup>, du Code civil, souligné par nous).

## ***Sous-section 2. Mentions du bail***

### Proposition 11. Mentionner dans le bail l'identité du propriétaire

#### *Position du problème*

- Lorsque le preneur obtient en justice une condamnation de son bailleur, ce dernier peut s'avérer insolvable. Parfois, en effet, ce bailleur se trouve être un homme de paille, choisi par le propriétaire en raison de son insolvabilité justement. Il se peut même que ledit bailleur soit introuvable !
- Le preneur n'a d'autre choix dès lors que d'engager des procédures judiciaires additionnelles pour trouver le véritable bailleur (le propriétaire en fait) et lui signifier le jugement. À défaut, l'exécution de la décision de justice sera impossible.
- Certes, le Code du logement impose déjà la mention dans le bail de « l'identité complète de toutes les parties contractantes »<sup>56</sup> mais, précisément, le propriétaire (qui a mobilisé l'homme de paille) n'est *pas* partie au contrat.

#### *Proposition de solution*

- Imposer la mention dans le bail, si le bailleur n'est pas le propriétaire du bien loué, de l'identité du propriétaire.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Compléter l'art. 218, §1<sup>er</sup>, 1°, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>56</sup> Art. 218, §1<sup>er</sup>, 1°, du Code bruxellois du logement.

### ***Sous-section 3. Modèles types de bail***

#### Proposition 12. Introduire dans les baux types la possibilité de limiter ou exclure les facultés de résiliation anticipée du contrat de neuf ans par le bailleur

##### *Position du problème*

- Des baux-types ont été adoptés par le Gouvernement bruxellois<sup>57</sup>, dans un louable « objectif d'uniformisation et de clarification »<sup>58</sup>.
- Il s'agit plus spécifiquement de favoriser la prise de conscience par les parties de leurs droits et obligations ; c'est même le but principal de ces textes puisque, d'un strict point de vue juridique, ceux-ci sont d'une utilité limitée dès que la loi est de toute façon impérative. Par exemple, c'est pour favoriser autant que possible l'autonomie contractuelle que les modèles prévoient opportunément sur certains points (la garantie locative par exemple<sup>59</sup>) des « cases à cocher », lorsque l'ordonnance « prévoit plusieurs possibilités ».
- Pourquoi, dès lors, l'exécutif n'a-t-il pas répercuté dans les baux-types<sup>60</sup> la disposition légale permettant aux parties « d'exclure ou de limiter » les facultés de résiliation anticipée offertes au bailleur dans le cadre d'un contrat de résidence principale de neuf ans<sup>61</sup> ? Ce faisant, il la prive d'effet, ce qui est assurément dommageable s'agissant d'un des rares articles de l'ordonnance du 27 juillet 2017 ménageant un peu de « jeu » aux parties.
- Pareille omission va radicalement à rebours de la détermination (présumée) des instances bruxelloises de renforcer l'autonomie contractuelle des parties. À titre de

---

<sup>57</sup> Art. 218, §4, du Code bruxellois du logement et arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juillet 2018 instaurant un modèle-type de bail à valeur indicative, *M.B.*, 6 août 2018.

<sup>58</sup> Projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n°A-488/1, p. 16.

<sup>59</sup> Cf. l'art. 7 des contrats de bail de résidence principale et de droit commun, l'art. 8 des contrats de colocation (résidence principale ou droit commun et, l'art. 7 du contrat de bail étudiant (résidence principale ou droit commun).

<sup>60</sup> À l'art. 3.1.2. du contrat de bail de résidence principale par exemple (« Le bailleur peut mettre fin au présent bail aux conditions prévues par les articles 237 et 239 du Code bruxellois du logement »).

<sup>61</sup> Voy. les derniers alinéas des § 2, 3 et 4 de l'art. 237 du Code bruxellois du logement.

comparaison, les modèles-types<sup>62</sup> prévoient bien, à propos du bail à vie, une telle possibilité d'exclusion<sup>63</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Introduire dans les baux types concernés (sur la résidence principale) la possibilité de limiter ou exclure les facultés de résiliation anticipée du contrat de neuf ans par le bailleur.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger les annexes 1, 3 et 5 de l'arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juillet 2018 instaurant un modèle-type de bail à valeur indicative ⇒ projet d'arrêté d'exécution du Gouvernement.

### Proposition 13. Limiter dans les baux-types les possibilités de garantie locative aux trois modes réglementés

#### *Position du problème*

- Dans les baux-types<sup>64</sup>, le Gouvernement a fait le choix de ne *pas* limiter la garantie locative aux trois catégories prévues par l'ordonnance sur le bail d'habitation (compte bloqué, garantie bancaire et garantie bancaire à l'initiative d'un C.P.A.S.)<sup>65</sup>. Le locataire est admis dès lors à privilégier plutôt une caution personne, des bons du trésor, des assurances-vie ou autres assurances-cautions.
- La démarche des baux-types peut sembler singulière. Certes, l'ordonnance elle-même n'interdit pas au locataire de se limiter à l'une de ces trois formes de garantie

---

<sup>62</sup> Cf. notamment l'art. 3.4.2. du contrat de bail de résidence principale.

<sup>63</sup> Alors que la formulation de l'article de loi n'est pas fondamentalement différente (« Ce bail n'est pas régi par l'article 237, §§ 2 à 4, à moins que les parties n'en disposent autrement » : art. 239, §2, du Code bruxellois du logement).

<sup>64</sup> Voy. l'art. 7 des contrats de bail de résidence principale et de droit commun, l'art. 8 des contrats de colocation (résidence principale ou droit commun et, l'art. 7 du contrat de bail étudiant (résidence principale ou droit commun). Ces articles passent cependant sous silence le troisième mode de constitution de garantie locative (la garantie bancaire à l'initiative d'un C.P.A.S.) en ce que l'intervention du centre public d'action sociale est censé justement rester invisible pour le bailleur.

<sup>65</sup> À l'art. 248, §2 à 5, du Code bruxellois du logement.

réglementées<sup>66</sup>. Néanmoins, il faut savoir que toute limitation pécuniaire du montant de la garantie locative aura disparu en ce cas, puisque les restrictions de ce type ne valent que pour les garanties énumérées par la loi expressément (compte bloqué, garantie bancaire et garantie bancaire à l'initiative d'un C.P.A.S.). Raison pour laquelle cette faculté nous semble aller à l'encontre de la philosophie même des règles sur la garantie locative, attentives en effet à ne pas faire peser une charge financière démesurée sur le preneur, aux fins de préserver ses chances d'accéder à un logement. Surtout que, en pratique, c'est le bailleur (et non le preneur, comme indiqué théoriquement par les textes de loi<sup>67</sup>), qui détermine/impose le régime de la garantie locative.

- Au minimum aurait-on pu attendre des autorités publiques qu'elles ne fassent pas *elles-mêmes* la promotion de cette possibilité (radicalement contraire à l'esprit de la loi), par l'entremise qui plus est du texte le plus officiel qui soit (un « modèle » de bail). Maintenant qu'elle apparaît noir sur blanc dans le bail type, cette faculté pourrait bien donner des idées aux bailleurs.
- Plus préoccupant encore, le bail-type autorise le bailleur à imposer au preneur la fourniture d'une caution personnelle à la place ou, même, *en sus* d'une de ces catégories (compte bloqué ou garantie bancaire)<sup>68</sup>. De manière générale, déjà, si une telle sûreté peut se comprendre en présence d'un locataire étudiant (qui ne gagne pas encore sa vie et dont il s'agit dès lors de suppléer l'éventuelle défaillance), elle se justifie moins à notre estime dans le cadre d'un bail « normal ». Surtout, ce cumul des garanties possibles heurte plus frontalement encore la philosophie de la garantie locative... et restreint d'autant l'accès des plus précaires à un logement.

#### *Proposition de solution*

- Limiter dans les baux-types les possibilités de garantie locative aux trois modes réglementés.

---

<sup>66</sup> « Si, indépendamment des sûretés prévues notamment à l'article 1752 du Code civil, le preneur donne, pour assurer le respect de ses obligations, une des formes de garanties prévues au paragraphe suivant, celle-ci ne peut excéder un montant équivalent à deux ou trois mois de loyer, selon la forme de la garantie locative », autorise en effet le législateur bruxellois (art. 248, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement, souligné par nous).

<sup>67</sup> Notamment l'art. 248, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement et l'art. 62, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, du décret wallon du 15 mars 2018.

<sup>68</sup> Cf. l'expression « Et / Ou » utilisée par l'art. 7 des contrats de bail de résidence principale et de droit commun, l'art. 8 des contrats de colocation (résidence principale ou droit commun et, l'art. 7 du contrat de bail étudiant (résidence principale ou droit commun).

- Et, mieux encore (et de manière cohérente si on corrige les baux-types en ce sens), on apporte une correction similaire au Code du logement<sup>69</sup>.

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger les annexes 1, 3 et 5 de l'arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juillet 2018 instaurant un modèle-type de bail à valeur indicative ⇒ projet d'arrêté d'exécution du Gouvernement.
- Corriger l'art. 248, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

#### Proposition 14. Étoffer les informations du bail-type (pour améliorer la grille de loyers)

##### *Position du problème*

- La Région a lancé en 2018 une « grille indicative de référence des loyers »<sup>70</sup>. Celle-ci est décriée toutefois (par les bailleurs par exemple), en ce qu'elle ne reflète pas fidèlement les valeurs *d'aujourd'hui*. Il est vrai que la grille n'a pas connu (ou peu) d'adaptation durant les deux premières années de sa mise en service, avant qu'une mission soit confiée (en 2021) à l'ULB<sup>71</sup> pour sa mise à jour.
- Une des difficultés d'une mise à jour régulière tient dans l'accès aux données : il faut à chaque fois diligenter une étude (d'ampleur relativement large) pour trouver les renseignements nécessaires.
- Autre grief à l'encontre de la grille : son déficit de représentativité, en ce que seul 1,5% du parc locatif global est couvert. Et c'est à partir de cet échantillon passablement circonscrit qu'on élabore, par extrapolation, une grille qui est censée livrer une prédiction pour l'ensemble du bâti bruxellois.

##### *Proposition de solution*

- Il est permis de (tenter de) répondre à ce double problème en associant étroitement le bail-type à l'exercice d'établissement de la grille de loyers. Comment ? En prévoyant dans le modèle de contrat des cases à remplir qui concerneraient non pas les droits et

<sup>69</sup> Voy. *infra* proposition n°91.

<sup>70</sup> Art. 225, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement et arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers, *M.B.*, 6 novembre 2017, *err.* 29 novembre 2017.

<sup>71</sup> En l'occurrence, l'IGÉAT.

obligations des parties, mais les différents paramètres à obtenir pour la bonne actualisation de la grille (superficie, deuxième salle de bain, année de la construction, superficie, régulation thermique, double vitrage, espace de rangement, ...).

- On aurait là un très riche matériau statistique. Par rapport aux coups de sonde opérés par l'Observatoire des loyers, ce vivier serait à la fois plus important quantitativement (des dizaines de milliers de baux se concluent annuellement en Région bruxelloise) et plus actuel (car les nouveaux baux sont pris en compte).
- Problème : c'est l'autorité fédérale (ministère des finances), compétente pour l'enregistrement, qui reçoit les baux signés par les parties, pas les Régions.
- Deux pistes de solution existent toutefois. Soit la Région bruxelloise noue un accord de coopération avec le pouvoir fédéral pour une exploitation de ces données (exploitation qu'il a déjà acceptée à des fins scientifiques par exemple). Soit elle instaure une obligation parallèle de dépôt du bail-type auprès de son administration (le nouvel Observatoire de Bruxelles-logement par exemple).
- C'est l'occasion peut-être, concernant ce dernier point, de pousser à une certaine digitalisation du bail, car tout encodage électronique pourra générer une mise jour automatique des paramètres de la grille.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 218, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.
- Corriger l'arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juillet 2018 instaurant un modèle-type de bail à valeur indicative, *M.B.*, 6 août 2018 ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement.

## Proposition 15. Rendre le bail-type obligatoire

### *Position du problème*

- Des baux-types ont été adoptés en Région bruxelloise<sup>72</sup>, dans un louable « objectif d'uniformisation et de clarification »<sup>73</sup>.
- Ils ne sont cependant pourvus que d'une « valeur indicative »<sup>74</sup>. Le pari était que l'honorabilité en quelque sorte d'un document officiel mis en avant par les autorités allait exercer mécaniquement un pouvoir d'attraction important auprès des parties.
- L'espoir fut vite douché... Le Syndicat national des propriétaires et copropriétaires par exemple a très vite appelé ses membres (dès avant la publication de l'arrêté portant les modèles de contrat) à boycotter ceux-ci, le président de cet organe qualifiant même les baux-types régionaux d'« attrape-nigauds »<sup>75</sup>. Les chances de les voir se répandre largement dans la pratique se sont évanouies instantanément.
- Les griefs des propriétaires semblent devoir être relativisés. D'abord, ces baux-types ne sont pas monolithiques (à prendre ou à laisser), permettant aux parties une certaine liberté de choix — et préservant autant que faire se peut leur autonomie contractuelle. Il ne faut pas perdre de vue, ensuite, que *l'entièreté* de la législation bruxelloise sur le bail est de droit *impératif*<sup>76</sup>, ce qui laisse peu de place de toute façon aux aménagements dans la convention.

### *Proposition de solution*

- Puisque le pari de l'incitation n'a pas livré les fruits espérés, il est temps de développer une nouvelle approche, plus volontariste. Pour rappel, le principe d'un bail-type est primordial, en ce que non seulement il informe correctement le locataire de ses droits mais aussi il empêche que des clauses illégales se dissimulent dans les contrats.

---

<sup>72</sup> Art. 218, §4, du Code bruxellois du logement et arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juillet 2018 instaurant un modèle-type de bail à valeur indicative, *M.B.*, 6 août 2018.

<sup>73</sup> Projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n°A-488/1, p. 16.

<sup>74</sup> Art. 218, §4, du Code bruxellois du logement.

<sup>75</sup> O. HAMAL, « Les futurs baux-types de la Région de Bruxelles-Capitale : attrape-nigauds pour les bailleurs ! À proscrire absolument », *Le cri* (revue du Syndicat national des propriétaires et copropriétaires), mars 2018, n°422, p. 28.

<sup>76</sup> Art. 216 du Code bruxellois du logement.

- Cette nouvelle approche pourrait revêtir la forme d'une incitation renforcée. Par exemple, en créant un label destiné aux logements donnés en location sur la base du contrat-type (à l'instar du mécanisme prévu pour le logement étudiant<sup>77</sup>). Pareil système risque cependant d'être lourd à gérer, sans compter le fait qu'il engendre un marché locatif à deux vitesses (avec des risques d'augmentation du loyer pour les logements labélisés).
- Dès lors, la piste de la coercition doit aussi être envisagée : le bail-type est *obligatoire*, point.
- À titre de comparaison, c'est exactement ce que la France a fait (« Le contrat de location est établi par écrit et respecte un contrat type [...] »<sup>78</sup>).
- En contrepartie, les bailleurs seraient invités à nouveau à discuter du contenu des modèles de contrats, aussi longtemps qu'il le faut pour atteindre un consensus.
- Et en guise de sanction ? À nouveau, on pourrait songer à permettre au locataire (confronté à un manquement du bailleur sur ce point) de n'acquiescer que le loyer de référence (le point médian entre les deux pôles de la fourchette par exemple) si celui-ci s'avère inférieur au loyer mentionné dans le contrat.
- On pourrait également, dans l'hypothèse notamment où le loyer demandé correspond déjà au loyer de référence, élargir à ce locataire la possibilité prévue en cas de défaut d'enregistrement du bail : partir sans attendre la fin du délai de préavis ni payer d'indemnité<sup>79</sup>.

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 218, §4, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>77</sup> Art. 6 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 novembre 2017 fixant les conditions que doivent remplir les logements d'étudiants en vue d'obtenir le label « logement étudiant de qualité », *M.B.*, 6 décembre 2017.

<sup>78</sup> Art. 3, al. 1<sup>er</sup>, de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. Voy. aussi le décret n° 2015-587 du 29 mai 2015 relatif aux contrats types de location de logement à usage de résidence principale.

<sup>79</sup> Art. 227, al. 2, du Code bruxellois du logement. Toutefois, comme déjà dit, cette largesse n'exonère nullement le preneur de son obligation initiale d'envoyer un congé. Autrement dit, c'est des *délais* que celui-ci est exempté, son devoir de porter à la connaissance du bailleur son intention de partir restant intact.

## Proposition 16. Rédiger un renon-type

### *Position du problème*

- Si des baux-types ont été adoptés par le Gouvernement bruxellois, rien n'a été prévu concernant les renons. Or, cet acte est une pierre d'angle de toute relation locative, notamment parce qu'il est requis pour toute terminaison de bail, même à l'échéance (hormis le bail de moins de six mois).
- Malheureusement, les acteurs associatifs/institutionnels relèvent souvent le nombre de congés illégaux que les propriétaires notifient aux locataires, en tant que problème significatif et récurrent.

### *Proposition de solution*

- Rédiger un « renon-type », à l'instar des modèles types de bail.
- Ces « renons-types » pourraient, en outre, mentionner certains droits du locataire, telle la possibilité de solliciter une « prorogation du bail pour circonstances exceptionnelles ». En effet, de trop nombreuses personnes ignorent l'existence de cette disposition.
- De manière générale, ces renons-types auraient une vertu informationnelle forte à destination des locataires qui, de ce fait, seraient mieux armés pour contester des renons non valides.

### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Prendre un arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale instaurant un modèle-type de renon ⇒ projet d'arrêté d'exécution du Gouvernement.

#### **Sous-section 4. Annexes**

##### Proposition 17. Sanctionner l'absence d'annexes

###### *Position du problème*

- La Région a adopté une « annexe explicative au contrat de bail » (qui donne un aperçu des droits et devoirs des parties et détaille les exigences de salubrité notamment)<sup>80</sup>. La démarche est incontestablement salubre, car la non connaissance par les justiciables (défavorisés notamment) d'une législation toujours plus complexe hypothèque gravement la bonne application du droit du bail. Il faut donc faire preuve de pédagogie.
- Une fâcheuse erreur entache toutefois le texte. En matière d'aliénation du bien loué et d'opposabilité d'un bail dépourvu de date certaine<sup>81</sup>, celui-ci renseigne que l'acquéreur du logement occupé par le locataire depuis plus de six mois doit exciper d'un des deux motifs (classiques) de résiliation suivants pour mettre fin au contrat : occupation personnelle ou réalisation de travaux importants<sup>82</sup>. Fort bien... si ce n'est que Code du logement autorise un *troisième* cas de figure (la résiliation sans motif mais moyennant indemnité<sup>83</sup>), totalement occulté ici.
- Par ailleurs, aucune sanction n'assortit l'absence d'annexes.
- Enfin, le législateur bruxellois a formulé la disposition concernée de manière neutre ou impersonnelle (« Cette annexe sera obligatoirement jointe aux contrats de bail [...] »<sup>84</sup>), s'abstenant dès lors d'en déterminer le débiteur.

###### *Proposition de solution*

- Corriger l'erreur précitée.

---

<sup>80</sup> Art. 218, §5, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement et arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 mai 2018 instaurant une annexe explicative en application de l'article 218, § 5 du Code bruxellois du Logement, *M.B.*, 8 juin 2018.

<sup>81</sup> Comprenez : un bail non enregistré, essentiellement.

<sup>82</sup> Voy. le point 10 (« Quelles sont les règles en cas de transmission du bien ? ») de l'annexe, à la page 48.287 du *Moniteur belge* du 8 juin 2018

<sup>83</sup> « Dans ce cas [absence de date certaine du bail portant sur un bien vendu mais occupé depuis six mois au moins par le locataire], l'acquéreur peut cependant mettre fin au bail, à tout moment, pour les motifs et dans les conditions visées à l'article 237, §§ 2, 3 et 4 [...] », admet en effet l'article 229, alinéa 3, du Code bruxellois du logement, qui renvoie donc expressément au paragraphe 4 de l'article 237, relatif à la résiliation du bail sans motif mais moyennant indemnité.

<sup>84</sup> Art. 218, §5, al. 2, du Code bruxellois du logement.

- Désigner un débiteur à cette obligation ; il devrait s'agir en toute logique du bailleur (qui généralement présente le bail à la signature du candidat locataire).
- Agrémenter cette obligation d'une sanction. Il est suggéré ici d'interdire l'enregistrement du bail si celui-ci ne comporte pas les annexes (ce qui suppose d'inclure les annexes dans les actes à soumettre impérativement à l'enregistrement).

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 mai 2018 instaurant une annexe explicative en application de l'article 218, § 5 du Code bruxellois du Logement, *M.B.*, 8 juin 2018 ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement.
- Corriger l'art. 218, §5, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.
- Corriger l'art. 227 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance

#### ***Sous-section 5. Domiciliation***

#### Proposition 18. Réputer non écrite l'éventuelle clause du bail interdisant au locataire de se domicilier dans le bien loué

##### *Position du problème*

- On voit encore de nombreux contrats de bail faisant interdiction formelle au locataire de se domicilier dans le bien loué ; concrètement, on les empêche par là de se faire inscrire dans les registres de la population de la commune où est sis le logement.
- Les motivations du bailleur peuvent être diverses : éviter l'application du régime du bail de résidence principale (davantage protecteur des intérêts de preneur que le régime de droit commun), éviter la perte du statut d'isolé (s'il est un allocation social et qu'il habite dans le même immeuble), éviter des problèmes urbanistiques, ...
- Que les craintes du bailleur soient avérées ou fantasmées, cela n'y fait rien : cette prohibition soulève de nombreuses questions.
  - La domiciliation, en réalité, ne regarde *que* le locataire et la commune, et personne d'autre. C'est une relation exclusivement bilatérale entre un citoyen et son administration locale.

- Plus fondamentalement, l'inscription constitue pour l'intéressé un authentique droit subjectif<sup>85</sup> (pour autant qu'il passe dans le logement « la plus grande partie de l'année »<sup>86</sup>).
  - Plus encore, c'est une obligation pour lui<sup>87</sup> !
  - En sens inverse, l'absence d'inscription a pour effet de placer l'individu dans un très préjudiciable *no man's land* juridique et administratif, dès lors que de nombreuses réglementations font de cette inscription formelle le pivot de l'application de leurs dispositions (en matière judiciaire<sup>88</sup>, d'assurance soins de santé<sup>89</sup>, de garantie de revenus aux personnes âgées<sup>90</sup>, de détermination du taux — isolé ou cohabitant — de certaines prestations sociales<sup>91</sup>, etc.).
  - Par ailleurs, le jeune n'a pas droit à ses allocations familiales s'il ne se domicile pas dans les lieux.
- On l'aura compris, l'interdiction de domiciliation, en plus d'être (lourdement) préjudiciable au preneur, est illégale, tout simplement.

#### *Proposition de solution*

- Réputer « non écrite » l'éventuelle clause du bail interdisant au locataire de se domicilier dans le bien loué.
- À titre de comparaison, c'est ce que fait déjà le Code du logement, dans un registre approchant, avec la clause interdisant au locataire d'affecter le logement à sa

---

<sup>85</sup> La Cour de cassation a rappelé à cet égard que « le droit subjectif de l'intéressé d'être inscrit sur le registre de la population », revient à pouvoir « exiger de l'autorité pareille inscription lorsqu'il remplit les conditions légales » (Cass., 17 novembre 1994, *J.T.*, 1995, p. 316, note B. Haubert et *Journ. proc.*, n°275, 1995, p. 26, note F. Tulkens). Voy. également Anvers, 1er décembre 2003, *N.j.W.*, 2004, p. 664, note S. Lust, ainsi que Liège (I) 5 janvier 2004, *J.L.M.B.*, 2004, p. 395.

<sup>86</sup> Art. 16, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 16 juillet 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<sup>er</sup> février 1999, *J.T.*, 1999, p. 541.

<sup>87</sup> « 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<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, et §4, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992). Une exception est cependant aménagée au bénéfice du fonctionnaire international.

<sup>88</sup> Art. 36 C.jud.

<sup>89</sup> Art. 9, al. 1<sup>er</sup>, 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. Voy. également l'art. 37*decies*, §1<sup>er</sup>.

<sup>90</sup> Art. 2, 4°, et 4 de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.*, 29 mars 2001.

<sup>91</sup> 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. Voy. également l'art. 123, al. 2.

résidence principale<sup>92</sup> — si ce n'est que, là, une exception est ménagée<sup>93</sup> (lorsque l'interdiction est « appuyée par une justification expresse et sérieuse, relative notamment à la destination naturelle du bien loué » et est « accompagnée de l'indication de la résidence principale du preneur au cours du bail ».). Ce qui signifie incidemment, concernant ce dernier point, que le bailleur dispose toujours, avec l'affectation du bien à la résidence principale, d'un cran d'arrêt en quelque sorte (pourvu que cette condition soit respectée).

- Pour ce qui est de la sanction, on peut se demander si le simple fait que la clause illégale soit réputée non écrite suffira à prévenir le bailleur de tels agissements. S'il ne risque rien d'autre que cela, il ne perd rien à essayer !
- L'expérience montre à cet égard qu'une sanction financière (forte) est la seule qui soit un tant soit peu dissuasive. Dès lors, on propose de s'inspirer de qui est déjà prévu pour le bailleur qui, « sans justifier d'une circonstance exceptionnelle », n'occupe pas le bien personnellement ou qui n'a pas effectué les travaux dans le délai requis alors qu'il a résilié le bail de neuf ans pour l'un de ces motifs-là : à savoir une indemnité de 18 mois de loyer<sup>94</sup>. La sanction doit en tous cas être à la hauteur du préjudice (financier notamment) encouru par le locataire empêché de se domicilier.
- Surabondamment, il s'indique de dupliquer cette sanction (en la modulant le cas échéant) pour la clause interdisant au locataire d'affecter le logement à sa résidence principale, elle aussi réputée non écrite simplement pour l'instant<sup>95</sup>.

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Ajouter un §6 à l'art. 218 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>92</sup> Art. 234, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>93</sup> Lorsque l'interdiction est « appuyée par une justification expresse et sérieuse, relative notamment à la destination naturelle du bien loué » et est « accompagnée de l'indication de la résidence principale du preneur au cours du bail ».

<sup>94</sup> Art. 237, §2, al. 4, et §3, al. 5, du Code bruxellois du logement.

<sup>95</sup> Art. 234, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

## Section 3. État du bien loué

### *Sous-section 1. Champ d'application*

#### Proposition 19. Imposer le respect des normes de salubrité dès la mise en location

##### *Position du problème*

- Seul le « bien loué » est censé se conformer aux critères de salubrité<sup>96</sup>, ce qui signifie que le logement qui n'accueille pas encore de locataire n'est *pas* concerné par la législation civile bruxelloise sur le bail. Le logement simplement introduit sur le marché locatif, en attente d'un preneur, n'est donc pas encore assujéti aux normes ; il ne le sera qu'au jour où le contrat aura été conclu.
- Cette exclusion semble problématique, pour trois motifs au moins. D'abord, le Conseil d'État a estimé que bien loué n'a pas à être physiquement occupé pour faire l'objet d'un contrôle administratif (et d'une sanction) de la part de la DURL<sup>97</sup>.
- Plus fondamentalement, ensuite, si le bailleur ne doit se poser la question de la conformité de son bien qu'au moment de la passation de la convention, il lui sera difficile d'engager les travaux requis vu la présence du preneur dans les lieux.
- Enfin, la présente disposition signe un recul dans la protection du preneur car, précédemment, le Code bruxellois du logement disposait : « Nul ne peut *proposer à la location* ou mettre en location un logement qui ne répond pas aux exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement [...] »<sup>98</sup>.

##### *Proposition de solution*

- Faire s'enclencher l'obligation civile de respect des normes de salubrité dès l'introduction du logement sur le marché locatif, indépendamment de toute signature de bail. De la sorte, le locataire aura l'assurance (en théorie du moins...) de la conformité des lieux au moment où il les investira.

##### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 219, §1<sup>er</sup> et 2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>96</sup> Art. 219, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>97</sup> C.E. (VI), 31 mai 2017, Uria, n°238.376 et C.E. (XIII, réf.), 5 août 2008, Kolinsky, n°185.615.

<sup>98</sup> Art. 5, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement, souligné par nous.

## ***Sous-section 2. Normes de salubrité***

### Proposition 20. Inclure la boîte aux lettres dans les normes de salubrité

#### *Position du problème*

- Tout bien donné en location est censé respecter une batterie de normes de sécurité, de salubrité et d'équipement<sup>99</sup>. Problème : parmi celles-ci, on ne retrouve nulle part la boîte aux lettres individuelle.
- En effet, l'absence de réception de courriers, requêtes en justice,... est une problématique fréquente (toujours soulevée par les acteurs interrogés) et l'absence de boîte aux lettres individuelle et sécurisée est certes à la source de ce phénomène.
- Par ailleurs, le droit à la vie privée du locataire est mis en péril en l'absence d'une telle boîte.
- En tous cas, le problème interpelle jusqu'au Parlement<sup>100</sup>, comme en témoigne la question écrite posée expressément sur ce sujet à la ministre de la Justice en 2012<sup>101</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Inclure la boîte aux lettres individuelle (et sécurisée) dans les normes dites d'équipement.
- À titre de comparaison, c'est ce que la Wallonie a fait, pour les logements soumis à permis de location (c'est-à-dire les logements de 28 m<sup>2</sup> maximum et les logements collectifs). On y précise même que la boîte doit être pouvoir être « ferm[ée] à clé »<sup>102</sup> et que cette exigence générale participe du droit au « respect de la vie privée »<sup>103</sup>. En tous cas, le caractère collectif du bien n'a pas été jugé incompatible avec la mise à disposition d'une boîte pour *chaque* locataire<sup>104</sup>.

---

<sup>99</sup> Art. 219, §2, al.1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement et arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003.

<sup>100</sup> Parlement *fédéral*, à l'époque où la loi sur le bail émergeait à ce niveau de pouvoir.

<sup>101</sup> Question écrite n° 5-4161 posée par la sénatrice Homans le 28 décembre 2011 et à laquelle il a été répondu le 13 novembre 2012.

<sup>102</sup> Art. 10, al. 2, 3°, b), du Code wallon de l'habitation durable.

<sup>103</sup> Art. 10, al. 2, 3°, du Code wallon de l'habitation durable.

<sup>104</sup> C'est ce que l'on peut déduire en tous cas de l'utilisation du pluriel (« des boîtes aux lettres » : art. 10, al. 2, 3°, b), du Code wallon de l'habitation durable, souligné par nous).

- À titre de comparaison toujours, la France a, elle aussi, posé une exigence analogue<sup>105</sup>.

*Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Ajouter un §10 à l'art. 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement

Proposition 21. Inclure l'accès permanent aux compteurs d'eau dans les normes de salubrité

*Position du problème*

- À juste titre, la réglementation impose un « accès permanent » aux compteurs de gaz et d'électricité (privatifs ou communs)<sup>106</sup>. Problème : rien n'est prévu concernant les compteurs d'eau.

*Proposition de solution*

- Inclure l'accès permanent aux compteurs d'eau dans les normes de salubrité.

*Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Compléter les §2, 3 et 5 de l'art. 5 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement

---

<sup>105</sup> Art. R111-14-1 du code de la construction et de l'habitation.

<sup>106</sup> Respectivement art. 2, §4, al. 4, et art. 5, §6, al. 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003.

### ***Sous-section 3. Procédure et sanctions***

#### Proposition 22. Faire s'enclencher l'enquête de la D.I.R.L. par le jugement prononçant la résolution du bail pour insalubrité

##### *Position du problème*

- Pour l'instant, l'enquête de la D.I.R.L. s'enclenche de quatre manières (limitatives) différentes : plainte, d'initiative, demande d'attestation de contrôle de conformité (nécessaire pour remettre en location un bien précédemment frappé par une interdiction à la location) et avertissement de non-conformité (dans le cadre d'une allocation de relogement)<sup>107</sup>.
- Problème : il n'est pas prévu que le jugement prononçant la résolution du bail pour insalubrité enclenche lui aussi une enquête de la D.I.R.L. L'omission est d'autant plus singulière que la compétence du bail a été régionalisée et que les normes de salubrité à vérifier par la D.I.R.L. et par le juge sont parfaitement identiques.
- Contrairement à ce que l'on pourrait croire, les deux voies pour contester l'insalubrité d'un logement (la D.I.R.L. ou la justice) ne sont pas totalement interconnectées. Entre autres, le locataire a le choix d'exploiter l'une ou l'autre. Et le juge éventuellement saisi n'a pas le pouvoir juridique de diligenter une enquête de la D.I.R.L. ; il doit effectuer sa propre appréciation.

##### *Proposition de solution*

- Pour autant, permettre à tout magistrat d'enclencher une enquête de la D.I.R.L. ne s'indique pas (à ce stade). Cela modifierait radicalement la philosophie du système et démultiplierait la charge budgétaire.
- En revanche, et en guise de mesure intermédiaire en quelque sorte, il serait bon que le jugement prononçant la résolution du bail pour insalubrité enclenche une enquête de la D.I.R.L.
- Certes, le bail sera de toute façon résolu en ce cas, mais la procédure administrative garde son sens, à la fois pour le locataire (l'intervention pécuniaire du Fonds budgétaire de solidarité) et pour la Région (amende administrative).

---

<sup>107</sup> Art. 7, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

- Il faudra cependant modifier la compétence de la D.I.R.L., actuellement limitée au « bien loué »<sup>108</sup> (et non pas à celui dont le bail a été résolu).

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Ajouter un 5° à l’art. 7, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement et modifier l’art. 219, §2, al. 1<sup>er</sup>, du même Code ⇒ projet d’ordonnance.

#### Proposition 23. Doter les rapports de la D.I.R.L. d’une force probante renforcée

##### *Position du problème*

- Chacun s’accorde à louer la grande qualité des rapports produits par la D.I.R.L., et à juste titre. Le jurisprudence elle-même n’hésite pas à reconnaître la plus-value technique que présentent pareils documents officiels (rédigés par des équipes d’experts — dont le coût, au passage, n’est *pas* répercuté sur les parties)<sup>109</sup>.
- À titre de comparaison, le juge (qui n’a pas de formation d’ingénieur en construction, on s’en doute) est laissé à lui-même lorsqu’il entreprend une visite des lieux. Et s’il recourt aux services d’un expert judiciaire, ceux-ci ont un coût certain, qui devra être assumé au final par les parties.
- Pourtant, la législation bruxelloise sur le bail reste totalement muette sur la valeur que le juge peut ou doit prêter à ces rapports de la D.I.R.L. Il s’agit à notre sens d’une brèche dangereuse dans laquelle s’engouffrent certains magistrats pour récuser la légitimité même d’un contrôle régional<sup>110</sup>.

<sup>108</sup> Art. 219, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>109</sup> « Une expertise contradictoire [...] n’apporterait aucun élément nouveau quant à l’existence des défauts par ailleurs non contestés » (J.P. Bruxelles, 19 novembre 2009, *R.G.D.C.*, 2010, p. 464, note N. Bernard). De même, le tribunal civil de Bruxelles a trouvé le rapport de la D.I.R.L. « tout à fait objectif et complet », et assorti de « constatations circonstanciées », à telle enseigne qu’il a évincé totalement la contre-expertise diligentée par le bailleur, « nettement moins détaillé[e] » et, plus fondamentalement, douteuse quant à son « objectivité » ou à sa « crédibilité » — à apprécier « avec réserve » dès lors (Civ. Bruxelles, 19 mai 2015, *R.G.D.C.*, 2016, p. 137, obs. N. Bernard).

<sup>110</sup> J.P. Anderlecht, 30 septembre 2015, *Jurimpratique*, 2016/3, p. 197, obs. N. Bernard.

### *Proposition de solution*

- Il n’y a pas lieu pour autant de dépouiller les juges de tout pouvoir d’appréciation en la matière<sup>111</sup> ; difficile en effet de *contraindre* le magistrat à tenir compte d’un document rédigé en méconnaissance du principe du contradictoire.
- En revanche, la présence d’un rapport de la D.I.R.L. devrait conduire à renverser la charge de la preuve ; ce serait au bailleur alors à prouver que son logement répond malgré tout aux normes.
- Du reste, un amendement parlementaire avait été introduit à l’époque pour prévoir que les rapports de la D.I.R.L. « font foi »<sup>112</sup>, mais en vain<sup>113</sup>.
- Précisément, l’action en justice se prête bien à une démarche de remise en cause du rapport de la D.I.R.L. par le bailleur, car cet organe se contente en fait (si l’on peut dire) de dresser une radioscopie objective du bien et d’en énumérer les défauts, sans les imputer à l’une ou l’autre des parties. C’est donc au juge (et à lui seul) de trancher la question des responsabilités, sur la base des arguments avancés par les parties.
- C’est une démarche analogue que préconise justement (*mutatis mutandis*) la section du contentieux administratif du Conseil d’État, à propos de l’amende pour insalubrité. « Pour identifier l'auteur d'une violation de l'interdiction visée à l'article 5 du Code bruxellois du logement, la [D.I.R.L.] doit uniquement établir qui a mis en location un logement ne répondant pas aux exigences énoncées par l'article 4 du Code. Il ne lui appartient pas de démontrer, en outre, que la méconnaissance de ces exigences résulte du fait du bailleur et non de dommages causés par le locataire ou par un tiers. En revanche, afin d'apprécier l'opportunité d'infliger une amende ou pour déterminer le montant de celle-ci, la [D.I.R.L.] doit prendre en compte notamment, le fait que le logement aurait été dégradé par le locataire ou par un tiers et la difficulté qu'aurait eue le bailleur de le savoir ou de faire procéder aux réparations requises. *Toutefois, dans un tel cas, il incombe au bailleur, et non à la [D.I.R.L.], d'apporter la preuve de ces circonstances* »<sup>114</sup>.

---

<sup>111</sup> D’autant moins que notre proposition suivante suggère de rendre au juge un peu de sa liberté.

<sup>112</sup> « Sauf preuve du contraire, les rapports réalisés par le service d’inspection régionale du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale font foi » (amendement n°38).

<sup>113</sup> Projet d’ordonnance visant la régionalisation du bail d’habitation, rapport fait au nom de la commission du Logement, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n°A-488/2, p. 98, 99 et 194..

<sup>114</sup> C.E. (VI), 31 mai 2017, Uria, n°238.376, souligné par nous.

- Ceci étant, si certains défauts (comme l'humidité) peuvent trouver leur source alternativement dans un comportement du locataire (sur-occupation du bien entraînant condensation) ou une malfaçon du bâtiment dont le propriétaire serait alors responsable (humidité ascensionnelle), d'autres semblent univoques. Songeons par exemple à la non-conformité des installations électriques et de gaz, qu'il semble difficile en effet d'attribuer au preneur (surtout si le vice est présent dès le début de la location)... Sur ces points-là, la marge de manœuvre du bailleur devrait être réduite.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Remplir en ce sens le §5 de l'art. 219 du Code bruxellois du logement (rendu disponible par l'annulation du mécanisme anti-marchands de sommeil par la Cour constitutionnelle<sup>115</sup>) ⇒ projet d'ordonnance.

#### Proposition 24. Rendre au juge un pouvoir d'appréciation

##### *Position du problème*

- Suivant que le logement a été interdit à la location avant ou après la conclusion du contrat, le Code prévoit la nullité ou la caducité du bail respectivement.
- Quelle que soit l'hypothèse, le juge a cependant les mains liées : il *doit* prononcer cette sanction, laquelle s'applique « de plein droit » en effet<sup>116</sup>. Cette automaticité nous semble problématique, à divers titres.

1) D'abord, la sanction judiciaire risque de tomber *avant* que soit tranché le recours éventuellement formé par le bailleur contre l'interdiction à la location<sup>117</sup>. Il faut rappeler à cet égard la « décision d'interdiction est infirmée » dans le cas où il n'est pas statué sur le recours dans les délais requis<sup>118</sup>, ce qui pourrait remettre en cause la nullité/caducité même<sup>119</sup>.

<sup>115</sup> C.C., 9 juillet 2020, n°101/2020.

<sup>116</sup> Art. 219, §4, al. 1<sup>er</sup> et 2, du Code bruxellois du logement. Cette formule ne signifie cependant pas que le bailleur peut se passer d'une décision judiciaire.

<sup>117</sup> Recours organisé par l'art. 7, §4, du Code bruxellois du logement.

<sup>118</sup> Art. 7, §4, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>119</sup> Si l'on prête à cette infirmation un effet rétroactif.

- 2) Ensuite, et plus fondamentalement, la nullité et la caducité débouchent fatalement (et mécaniquement donc) sur l'éviction du preneur, même si ce dernier n'a aucune responsabilité dans la survenance du manquement. L'auteur du texte avait pourtant plaidé pour des sanctions modérées et proportionnées en matière de salubrité, aux fins de protéger le locataire<sup>120</sup> ; on en est loin, manifestement.
- 3) Par ailleurs, le magistrat restait libre précédemment (en l'absence de solution légale) de retenir la solution juridique qui lui semblait la plus adaptée au cas de figure. Précisément, la jurisprudence s'emploie à freiner l'utilisation automatique de la nullité, reconnaissant aux juges le pouvoir d'apprécier au cas par cas si la norme de salubrité concernée relève bien de l'ordre public<sup>121</sup>. Cette casuistique bien comprise n'est plus admise aujourd'hui dans le chef du magistrat.
- 4) Enfin, un effet pervers risque de découler de cette rigidification normative : le moindre recours à la voie administrative pour régler un problème de salubrité. Quel habitant va encore se risquer en effet à solliciter la Direction de l'Inspection régionale du logement par exemple si, en justice, l'expulsion l'attend *in fine*<sup>122</sup> ? Ou, en sens inverse, quel preneur va oser saisir un juge si son logement a été frappé d'une interdiction à la location ?

#### *Proposition de solution*

- Supprimer le caractère « de plein droit » de la nullité ou de la caducité éventuelle.
- Si cette voie ne pouvait pas être suivie, il convient alors de circonscrire cette sanction aux cas les plus graves.
  - Il semble disproportionné par exemple de frapper de caducité un logement pour la seule raison que le bailleur n'a pas réussi à réaliser dans le délai

---

<sup>120</sup> « Les sanctions [aux manquements aux normes de salubrité] seront précisées de manière à ce qu'un manquement du bailleur ne puisse pas finalement aboutir à pénaliser le preneur » (projet de loi modifiant certaines dispositions en matière de baux, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1996-1997, n°717/1, p. 2).

<sup>121</sup> Par exemple, Civ. Bruxelles, 19 mai 2015, *R.G.D.C.*, 2016, p. 139, note N. Bernard et J.P. Anvers, 22 décembre 2016, *R.W.*, 2017-2018, p. 514.

<sup>122</sup> Certes, une interdiction à la location est censée elle aussi entraîner l'éviction, même sans l'annulation du bail par un juge, mais il est de notoriété publique que les bourgmestres s'abstiennent en règle de donner effet à la décision de fermeture prise par la D.I.R.L.

l'entièreté des travaux requis par la DIRL (ce qui entraîne effet interdiction à la location), alors même que le bien n'est pas nécessairement inhabitable.

- En revanche, limiter cette sanction aux logements frappés d'une interdiction *immédiate* à la location, sans mise en demeure (parce que les infractions « s'avèrent susceptibles de mettre en péril la sécurité ou la santé des occupants »<sup>123</sup>), peut paraître adéquat.
- À titre subsidiaire, il semble que le texte flamand de l'art. 219, §4, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement doive être modifié (l'adjectif « nietig »).

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 219, §4, al. 1<sup>er</sup> et 2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### Proposition 25. Protéger le locataire qui a déposé plainte à la DIRL contre d'éventuelles mesures de rétorsion de la part du bailleur

#### *Position du problème*

- Le problème est notoire et massif : lorsque le locataire avertit simplement son bailleur des manquements de son logement, il n'est pas rare qu'il subisse en retour des représailles (intimidations verbales et physiques, limitation du chauffage, bruit, etc.). Au-delà de la rétorsion, le bailleur espère par là voir le locataire partir de lui-même.
- Plus grave : lorsque le locataire finit par déposer plainte à la DIRL, le propriétaire n'hésite parfois pas à lui intenter une action en justice, pour diverses raisons (notamment si le loyer a été payé de la main à la main et que le locataire n'a pas songé à se ménager des preuves écrites<sup>124</sup>). Une expulsion du logement en résulte alors généralement.

#### *Proposition de solution*

- Il faut impérativement éradiquer de telles mesures de rétorsion. À la fois pour protéger le locataire, *hic et nunc*, et pour continuer à rendre possible le dépôt de plaintes à la DIRL (à défaut de quoi la lutte contre l'insalubrité reposera pour l'essentiel sur les seules visites d'initiative de cet organe).

---

<sup>123</sup> Art. 7, §5, du Code bruxellois du logement.

<sup>124</sup> Voy. sur ce point notre proposition n°45.

- Justement, la Région a déployé un vaste arsenal de règles anti-représailles<sup>125</sup> au bénéfice de l'individu qui dépose plainte contre un bailleur pour *discrimination*<sup>126</sup>. Il serait de bonne politique de s'en inspirer.
- Il serait même intéressant, si l'on constate de pareilles mesures de rétorsion dans d'autres secteurs encore que l'insalubrité ou la discrimination, de regrouper les différents dispositifs de protection en un mécanisme général et transversal.

*Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Remplir l'art. 219, §5, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance

***Sous-section 4. Mesures d'accompagnement en cas d'expulsion***

**A. Contribution pécuniaire du bailleur au relogement du preneur**

Proposition 26. Renforcer la contribution pécuniaire du bailleur au relogement du locataire

*Position du problème*

- Le Code du logement prévoit des mesures pour aider financièrement à se reloger le preneur expulsé de son bien pour cause d'insalubrité :
  - « En cas de *résolution* du bail aux torts du bailleur, le juge peut inclure dans les éventuels dommages et intérêts dus au preneur, le montant des frais de relogement de celui-ci, tels que les frais de déménagement »<sup>127</sup>.
  - Le régime est le même dans l'hypothèse d'une *nullité* ou d'une *caducité* du bail<sup>128</sup>.
- Si elles constituent déjà des avancées par rapport à la loi fédérale antérieure, ces mesures paraissent manquer quelque peu d'ambition (au regard en tous cas de la gravité du problème) :

<sup>125</sup> Arsenal que l'on suggère d'étoffer (proposition n°124).

<sup>126</sup> Art. 201 du Code bruxellois du logement.

<sup>127</sup> Art. 219, §3, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>128</sup> Art. 219, §4, al. 4, du Code bruxellois du logement.

- Mettre à charge du bailleur des frais de relogement ne constitue qu'une *faculté* offerte au juge (« le juge peut inclure »), pas une obligation. Ce, même en cas de résolution *aux torts du bailleur* ! Et même en cas de nullité, alors que la responsabilité du bailleur est plus qu'établie puisque le vice préexistait à la signature du contrat (et que le bien était déjà frappé d'une interdiction à la location) !
- Le contenu même de ces frais de relogement est laissé l'entière discrétion du juge. Certes, le texte évoque des « frais de déménagement », mais c'est uniquement à titre d'exemple. Par ailleurs, chacun sait que le coût principal pour le locataire tient plutôt dans le surcoût de loyer lié au nouveau logement.

#### *Proposition de solution*

- *Obliger* le juge, lorsqu'il décide de résoudre le bail aux torts du bailleur, à imposer à celui-ci des frais de relogement.
- Ranger sous ce même régime la nullité du bail, puisque le locataire ne saurait en rien être tenu responsable d'un défaut *déjà présent* au jour de la signature du contrat (ce qui a valu une interdiction à la location *ex ante*).
- Y ranger également la caducité lorsque le manquement (qui a entraîné l'interdiction à la location *ex post*, en cours de contrat) est imputable au seul bailleur.
- Aux côtés des frais de déménagement, ajouter (comme exemples de frais de relogement) le *différentiel entre l'ancien et le nouveau loyer*, pendant un nombre de mois à déterminer .
  - il est arrivé en effet que des juges imposent ce coût-là également<sup>129</sup>
  - c'est justement, à titre de comparaison, ce que la Flandre a longtemps imposé (dans un contexte approchant<sup>130</sup>), avec le « solde du loyer de la nouvelle habitation locative »<sup>131</sup> ; et, aujourd'hui encore, le texte évoque « la différence entre les frais par mois de l'habitation [...] et 20% du revenu

<sup>129</sup> Notamment J.P. Saint-Josse-ten-Noode, 29 mai 1996, *J.L.M.B.*, 1997, p. 70.

<sup>130</sup> C'est la commune qui recouvre cette somme auprès du bailleur lorsqu'elle a dû assurer le relogement des habitants à la suite d'un arrêté d'inhabitabilité.

<sup>131</sup> Avec comme importante précision que « le loyer mensuel [est] réduit d'un montant égal à 20 % du revenu mensuel disponible du locataire » (art. 15, §1<sup>er</sup>, al. 6, 4°, ancien, du Code flamand du logement).

mensuel disponible de l'habitant »<sup>132</sup>. Ce différentiel peut être réclamé pendant un année entière<sup>133</sup>.

- D'autres frais gagneraient également à être mentionnés, à des fins de complétude. Il est permis de s'inspirer de la Flandre à nouveau, qui énumère à cet égard les frais d'« évacuation » de l'habitation, les frais de « transport » et du « stockage » des meubles et des biens des habitants, ainsi que les frais d' « installation » dans le nouveau bien<sup>134</sup>.

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 219, §3, al. 3, et l'art. 219, §4, al. 4, du Code bruxellois du logement (ou regrouper toutes les dispositions relatives au relogement dans un paragraphe spécifique<sup>135</sup>) ⇒ projet d'ordonnance

#### Proposition 27. Accentuer l'obligation de relogement lorsque le bailleur agit « dans le cadre de la politique sociale du logement développée par la Région »

#### *Position du problème*

- Déjà timide en soi, le dispositif actuel de relogement n'assigne aucune responsabilité particulière aux bailleurs publics ou subsidiés par les pouvoirs publics. Or, il est de jurisprudence constante que de tels types de bailleurs assument une authentique « mission de service public », qui leur interdit non pas d'expulser, en soi, mais de le faire sans prêter une considération renforcée au relogement des évincés<sup>136</sup>.
- Ainsi, des juges ont déjà considéré que « la doctrine et la jurisprudence reconnaissent au droit au logement décent consacré par la Constitution la nature d'un droit subjectif,

---

<sup>132</sup> Art. 17bis, §2, al. 1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, du Code flamand du logement.

<sup>133</sup> Art. 17bis, §2, al. 2, du Code flamand du logement.

<sup>134</sup> Art. 17bis, §2, al. 1<sup>er</sup>, 1 à 3<sup>o</sup>, du Code flamand du logement.

<sup>135</sup> À la place du §5 annulé par la Cour constitutionnelle, par exemple.

<sup>136</sup> Voy. entre autres J.P. Châtelet, 9 mars 2017, *J.J.P.*, 2019, p. 99 et J.P. Grâce-Hollogne, 19 août 2005, *Echos log.*, 2005, n°5, p. 16. Cf. sur ce point L. THOLOMÉ, « La mission des sociétés d'habitations sociales à la lumière de la notion de service public », *Échos log.*, 2000, p. 151 et s., Ph. VERSAILLES, "Le logement social et le droit au logement", *Logement social : un état des lieux pour demain*, Bruxelles, La Charte, 1999, p. 221 et s., ainsi que N. BERNARD, "Le bail du logement social et le droit fondamental à un logement décent", *Le bail du logement social*, sous la direction de G. Benoît, N. Bernard *et al.*, Bruxelles, La Charte, 2009, p. 1 et s.

particulièrement à l'égard des institutions chargées de l'aide sociale »<sup>137</sup>. Difficile pour elles, en effet, de concilier une expulsion non suivie de relogement avec un objet social qui, précisément, consiste à veiller à ce que les ménages en difficulté ne se retrouvent pas sans toit.

- Cette mission de service public ne pèse pas moins sur l'agence immobilière sociale par exemple ; certes celle-ci n'est-elle pas, du point de vue de sa structure juridique (asbl), un pouvoir public, mais elles revêt une incontestable importance sociétale, de par la mission qui lui est réglementairement dévolue (loger prioritairement les ménages défavorisés), de par son mode de financement (très largement redevable aux autorités) et, enfin, de par son agrément (accordé par la Région bruxelloise). On pourrait assimiler les AIS dès lors à des institutions en charge de l'aide sociale. En tous cas, plusieurs juges lui ont déjà reconnu une responsabilité renforcée dans le relogement des locataires<sup>138</sup>.
- D'autres acteurs — bien publics, eux — utilisent également le bail privé ; songeons aux communes et CPAS par exemple, dont les logements sont soumis non pas à la réglementation locative sociale<sup>139</sup> mais à l'ordonnance du 27 juillet 2017 sur le bail d'habitation et au Code du logement.

#### *Proposition de solution*

- Renforcer l'obligation de relogement lorsque le bailleur agit « dans le cadre de la politique sociale du logement développée par la Région »<sup>140</sup>.
- Le recours à cette catégorie (les acteurs de politique sociale du logement) recèle une triple vertu :
  - 1) Elle permet d'objectiver les choses.
  - 2) Son contenu est large, couvrant indifféremment une commune, un C.P.A.S., une régie communale autonome, la Régie foncière de la Région de Bruxelles-

---

<sup>137</sup> Civ. Bruxelles, 29 janvier 2001, *JT* 2001, p. 576 ; J.P. Uccle, 16 avril 2007, *J.L.M.B.*, 2007, p. 1003, obs. N. Bernard.

<sup>138</sup> Le Juge de paix d'Ixelles a ainsi précisé qu'« Une agence immobilière sociale n'est pas fondée à expulser l'occupant à la fin de la convention si elle ne lui propose pas un relogement adapté à sa situation financière et familiale » (J.P. Ixelles, n° 11A2960, 15 mai 2012, *Jurim Pratique*, 2012, liv. 3, 231, note N. BERNARD). Dans la ligne, le Tribunal civil de Bruxelles a considéré : « D'autre part, le bailleur est une agence immobilière sociale qui s'est vue confier une mission particulière par le législateur bruxellois à savoir : permettre l'accès au logement, locatif aux personnes en difficulté à cet égard », ce qui a conduit le Président dudit tribunal à « condamner l' AIS à dans les plus brefs délais et au plus tard dans les 24 heures de la signification de la présente ordonnance, mettre sur pied et exécuter un plan d'accompagnement social de Mme A.J. en vue de lui trouver au plus tôt un nouveau logement décent... » (Civ. Bruxelles, référé, 181/2013, Mme A.J./Agence immobilière sociale de St Josse).

<sup>139</sup> L'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>140</sup> Art. 2, §3, du Code bruxellois du logement.

Capitale, la Société du Logement de la Région bruxelloise (SLRB), une Société immobilière de Service public (SISP), le Fonds du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, la Société de Développement pour la Région de Bruxelles-Capitale (aujourd'hui Citydev) ou encore les agences immobilières sociales.

3) Elle ne désigne pas uniquement des opérateurs immobiliers strictement publics<sup>141</sup>, mais aussi des acteurs *privés* comme les A.I.S.

- Il conviendrait d'indiquer dès lors, à côté de l'obligation de relogement reformulée<sup>142</sup>, que celle-ci est encore renforcée par la circonstance que le bailleur agit « dans le cadre de la politique sociale du logement développée par la Région », dont le texte soulignerait alors la mission de service public (tout en faisant un renvoi à l'art. 2, §3, du Code).
- Il s'agit certes d'une disposition programmatique, mais qui peut avoir son importance en justice.

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 219, §3, al. 3, et l'art. 219, §4, al. 4, du Code bruxellois du logement (ou regrouper toutes les dispositions relatives au relogement dans un paragraphe spécifique<sup>143</sup>) ⇒ projet d'ordonnance

#### Proposition 28. Permettre à la commune (qui aurait relogé des habitants expulsés pour cause d'insalubrité) de récupérer les frais auprès du bailleur responsable du manquement

#### *Position du problème*

- Le système bruxellois de lutte contre l'insalubrité se caractérise par un fameux paradoxe : on charge traditionnellement les pouvoirs publics<sup>144</sup> du relogement des occupants expulsés... alors que la personne qui est directement responsable du manquement à la base de l'éviction (le bailleur la plupart du temps) n'est, elle, tenue à rien ! Pas même d'aider financièrement.

---

<sup>141</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 4°, du Code bruxellois du logement.

<sup>142</sup> Voy. proposition précédente.

<sup>143</sup> À la place du §5 annulé par la Cour constitutionnelle, par exemple.

<sup>144</sup> CPAS au premier chef.

- Certes, comme on l’a vu, le Code bruxellois du logement prévoit certaines mesures en la matière (dans l’hypothèse d’une nullité, d’une caducité ou d’une résolution du bail aux torts du bailleur, « le juge peut inclure dans les éventuels dommages et intérêts dus au preneur, le montant des frais de relogement de celui-ci, tels que les frais de déménagement »<sup>145</sup>).
- Au-delà même du contenu (par trop timide<sup>146</sup>) de ces mesures de relogement, ce système semble (doublement) insuffisant :
  - il suppose que le locataire porte son différend en justice (et triomphe !) ; or, on connaît l’extrême réticence des locataires à saisir un juge, en raison à la fois de la lenteur de la procédure et de l’appréhension que peut susciter chez eux l’appareil judiciaire<sup>147</sup>
  - en outre, ce système occulte le fait que, parfois, la commune<sup>148</sup> pare au plus pressé en procédant *elle-même* au relogement ; c’est à elle dès lors que doit revenir l’éventuelle contribution pécuniaire du bailleur.

#### *Proposition de solution*

- Permettre à la commune (qui aurait relogé des habitants expulsés pour cause d’insalubrité) de récupérer les frais auprès du bailleur responsable du manquement.
- C’est justement, à titre de comparaison, ce que la Flandre a fait. « Lorsque le bourgmestre procède au relogement des habitants d’une habitation inadaptée ou inhabitable, la commune peut recouvrir, entre autres, les frais suivants du bailleur ou de la personne qui a mis à disposition l’habitation :
  - 1° les frais d’évacuation de l’habitation ;
  - 2° les frais de transport et du stockage des meubles et des biens des habitants ;
  - 3° les frais d’installation relatifs à l’habitation à occuper ;

<sup>145</sup> Art. 219, §3, al. 3, et art. 219, §4, al. 4, du Code bruxellois du logement.

<sup>146</sup> Voy. notre proposition précédente.

<sup>147</sup> Cf. l’étude *Justice de paix : bailleurs welcome !* publiée en 2021 par le RBDH. Voy. aussi V. van der PLANCKE et N. BERNARD, *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement*, Bruxelles, Observatoire de la Santé et du Social de la Commission communautaire commune, 2019.

<sup>148</sup> Ou le CPAS par exemple.

- 4° la différence entre les frais par mois de l'habitation, visée au point 3°, ou de la résidence dans une structure équipée à cet effet, et 20% du revenu mensuel disponible de l'habitant »<sup>149</sup>.

*Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Insérer un art. 8/1 dans le Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance

**B. Points de priorité pour les logements publics et Fonds budgétaire régional de solidarité**

Proposition 29. Ouvrir le droit aux aides au locataire ayant pris à bail un bien déjà interdit à la location

*Position du problème*

- En théorie, le bien frappé d'une interdiction à la location ne peut être réintroduit sur le marché locatif qu'après obtention par le bailleur d'une attestation de contrôle de conformité<sup>150</sup>. Il n'est pas rare toutefois que des bailleurs passent outre et, malgré le constat officiel d'insalubrité, fassent revenir dans le logement des locataires (qui ignorent tout de l'interdiction à la location).
- Or, si le preneur dépose plainte à la DURL, il leur serait répondu semble-t-il qu'il n'a pas droit aux aides traditionnelles liées à cette situation d'insalubrité (points de priorité pour l'accès à un logement public et Fonds budgétaire régional de solidarité essentiellement). Pourquoi ? Parce que l'habitation était déjà interdite à la location quand l'intéressé l'a prise à bail.
- D'abord, cette pratique est contraire à l'esprit sinon à la lettre de la loi<sup>151</sup>. Ensuite, elle est radicalement injuste pour le preneur, tenu soigneusement dans l'ignorance de l'interdiction à la location passée.
- Certes, le bien n'aurait jamais dû se retrouver sur le marché locatif, mais il serait bien mal échu d'en punir... le locataire !

<sup>149</sup> Art. 17bis, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code flamand du logement.

<sup>150</sup> Art. 8, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>151</sup> Voy. les art. 11, §1<sup>er</sup>, et 12, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

- Certes encore, le bourgmestre « veille à l'exécution de l'interdiction » et « à empêcher toute nouvelle occupation du bien visé », notamment « par l'apposition de scellés »<sup>152</sup>. Ces derniers, toutefois, restent très rares dans la pratique.

#### *Proposition de solution*

- Ouvrir le droit aux aides au locataire ayant pris à bail un bien déjà interdit à la location.
- Certes, le droit actuel ne l'exclut pas, mais l'interprétation qui est en faite aboutit en tous cas à une telle restriction. Aussi, une précision en termes exprès dans le Code du logement permettrait une application plus orthodoxe (et plus respectueuse des droits du preneur) du prescrit.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger les art. 11, §1<sup>er</sup>, et 12, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance

### ***Sous-section 5. Permis de location***

#### Proposition 30. (Ré)instaurer un permis de location

##### *Position du problème*

- Certes, tout bien loué doit obéir normalement aux normes de salubrité, mais il y a loin de la théorie à la réalité...
- En cause : l'absence de contrôle *a priori* (de la salubrité des lieux). Certes, le locataire a eu l'occasion de visiter le logement avant de s'engager, mais au-delà du fait qu'il ne saurait se montrer trop regardant sur l'état du bien (au risque de voir le logement confié à un autre candidat), cette visite préalable ne permet pas de détecter tous les défauts. Ce n'est qu'en *vivant* dans un bien qu'on en décèle tous les vices.
- La situation actuelle est d'autant plus interpellante qu'il revient au locataire d'apporter la preuve, en cours de bail, de l'insalubrité du bien, alors que c'est sur le bailleur que pèse le devoir général de livrer un logement en bon état. Or, les locataires, surtout s'ils sont défavorisés, n'ont pas toujours les ressources socio-culturelles pour entreprendre

---

<sup>152</sup> Art. 8, al. 2, du Code bruxellois du logement.

une démarche de ce type... ni même l'envie (ils préfèrent parfois vivre dans un taudis plutôt qu'endurer une expulsion).

- Certes, la saisine de la DURL est aisée (et gratuite si la plainte est fondée). Toutefois, et indépendamment même du risque d'éviction, le locataire n'a que peu d'intérêt à la solliciter dès lors que l'éventuelle amende frappant le bien non conforme ne lui bénéficiera *pas* (alors qu'il a eu le courage de s'aliéner son bailleur et de risquer une mise à la rue).
- En tous cas, l'injustice s'exacerbe encore lorsque l'on s'avise que la sanction ultime de la non conformité du bien frappe d'abord celui qui n'a rien à voir généralement avec l'apparition du problème, à savoir le locataire, prié de déguerpir en cas d'interdiction à la location.

#### *Proposition de solution*

- Instaurer un contrôle de conformité obligatoire et préalable à toute mise en location.
- Du reste, une telle obligation a déjà existé par le passé, pour les meublés tout d'abord (de 1993 à 1999) et, ensuite, pour les logements de moins de 28 m<sup>2</sup> et les meublés (de 2003 à 2013).
- L'avantage d'une telle formule tient d'abord dans l'amélioration de la qualité du bâti et, corrélativement, dans la meilleure garantie que le locataire aurait d'intégrer un bien qui ne porte pas atteinte à son intégrité physique ou à sa santé par exemple.
- Mais le bailleur aussi peut y trouver son intérêt, à un double titre. D'abord, il ne risque plus d'amende pendant la durée du permis (dans les premiers temps à tout le moins). Ensuite, et surtout, ce brevet de qualité délivré en début de bail a pour effet de rendre le locataire responsable par présomption de tout défaut apparu par la suite.
- À titre de comparaison, la Région wallonne a instauré depuis le début<sup>153</sup> un tel permis pour les logements collectifs et les logements de moins de 28 m<sup>2</sup>. Elle doit être satisfaite visiblement de la procédure puisqu'elle a décidé il y a peu<sup>154</sup> d'étendre l'obligation à la mise en location des « habitations légères » ; et ce, quelle que soit la taille de ce type de bien (ou son caractère individuel ou collectif).

---

<sup>153</sup> Via son Code du logement de 1998.

<sup>154</sup> Décret du 2 mai 2019.

- À titre de comparaison toujours, de telles vérifications préalables du logement existent déjà en Région bruxelloise, que ce soit pour les logements interdits à la location susceptibles de revenir dans le circuit locatif (l'attestation de contrôle de conformité), pour la chaudière (contrôle tous les deux ans si elle au gaz, tous les ans si elle est mazout), pour les installations électriques (lors de la vente), pour les logements étudiants (en vue d'obtenir le « label »), etc. Ce, sans même parler du certificat PEB ou des contrôles AFSCA avant l'ouverture d'un restaurant.
- La France également s'est engagée dans cette voie. Ainsi, la loi dite ALUR de 2016 soumet à autorisation préalable la mise en location de certains logements dans « les territoires comportant une proportion importante d'habitat dégradé ».
- À titre de mesure à l'essai, et pour circonscrire quelque peu le spectre, il est possible dans un premier temps de limiter le permis en fonction :
  - du type de logement (les biens mis en location après une période de vacance immobilière, par exemple, et/ou les biens frappés par un arrêté d'inhabitabilité du bourgmestre,... voire les biens neufs)
  - du type de bailleur (les bailleurs publics par exemple)
  - du type de quartier (les zones soumises à un programme de rénovation urbaine, ou les zones dont les indices socio-économiques renseignent une précarité de la population<sup>155</sup>)
  - ...

*Démarche(s) législative(s) à engager*

- Compléter l'art. 219, § 2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>155</sup> Histoire de faire bénéficier de la mesure les ménages à revenus modestes sans les stigmatiser.

## Section 4. État des lieux

### *Sous-section 1. État des lieux d'entrée*

Proposition 31. Rendre le modèle d'état des lieux davantage conforme à l'esprit de la législation

#### *Position du problème*

- La Région bruxelloise a arrêté un « modèle-type d'état des lieux d'entrée à valeur indicative »<sup>156</sup>. Celui-ci dispose expressément : « Si aucun dégât n'est mentionné dans le texte de l'état des lieux, les parties reconnaissent que tout ce qui y est décrit est intact, non défraichi [sic] – taillé – souillé et en bon état [...] ». Autrement dit, c'est une charge extrêmement lourde qui pèse sur les épaules du locataire.
- Cette phrase présente toutefois un porte-à-faux évident avec la philosophie même de l'article 1731, §1<sup>er</sup>, de l'ancien Code civil (toujours d'application à Bruxelles<sup>157</sup>) : « S'il n'a pas été fait d'état des lieux détaillé, le preneur est présumé avoir reçu la chose louée dans le même état que celui où elle se trouve à la fin du bail, sauf la preuve contraire, qui peut être fournie par toutes voies de droit ».

#### *Proposition de solution*

- Supprimer la phrase litigieuse de l'état des lieux type.
- Y reproduire simplement le texte de l'article 1731, §1<sup>er</sup>, de l'ancien Code civil.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant un modèle-type d'état des lieux à valeur indicative, *M.B.*, 6 novembre 2017, *err.* 28 novembre 2017 ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement.

---

<sup>156</sup> Art. 220, §2, du Code bruxellois du logement et arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant un modèle-type d'état des lieux à valeur indicative, *M.B.*, 6 novembre 2017, *err.* 28 novembre 2017.

<sup>157</sup> Lire en creux l'art. 16, §3, de l'ordonnance du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation, *M.B.*, 30 octobre 2017.

## ***Sous-section 2. État des lieux de sortie***

### Proposition 32. Ensermer dans un délai l'établissement de l'éventuel état des lieux de sortie

#### *Position du problème*

- Bruxelles a profité de la régionalisation du bail pour instaurer, à côté de l'état des lieux entrée (déjà existant), un état des lieux *de sortie*. Chaque partie est libre dorénavant *d'exiger* l'établissement d'un document<sup>158</sup>. Lequel est contradictoire et s'établit à frais partagés<sup>159</sup>.
- Problème : aucun délai n'encadre cet exercice. Le bien, dans l'attente, peut rester inoccupé longtemps dès lors, ce qui s'avère préjudiciable aussi bien au bailleur (qui n'a pas l'occasion de remettre son logement sur le marché) qu'au preneur (qui reste durant ce temps sous la menace d'un conflit avec son cocontractant et, surtout, désire récupérer sa garantie locative pour reprendre un bien en location).
- Certes, le Code du logement précise que l'état des lieux de sortie sera rédigé après la libération des lieux par le preneur, mais avant la restitution des clefs au bailleur<sup>160</sup>. Au-delà du fait que ce prescrit semble somme toute logique, aucune date butoir n'est fixée ; le problème, partant, reste entier.

#### *Proposition de solution*

- Ensermer dans un délai l'établissement de l'éventuel état des lieux de sortie (ou fixer une date butoir).
- À titre de comparaison, c'est ce qui a été prévu pour l'état des lieux d'entrée, à rédiger *au plus tard* à la fin du premier mois d'occupation<sup>161</sup>.
- Toutefois, un laps de temps supérieur à un mois devrait être ménagé ici, car la restitution du bien loué charrie souvent son lot de litiges. Trois mois par exemple ?

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Compléter l'art. 220, §3, al. 2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>158</sup> Comme l'indique le verbe « requérir » utilisé par le législateur (art. 220, §3, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement).

<sup>159</sup> Art. 220, §3, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement, art. 27, §4, du décret wallon du 15 mars 2018 et art. 39, §2, al. 1<sup>er</sup>, du décret flamand du 9 novembre 2018.

<sup>160</sup> Art. 220, §3, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>161</sup> Art. 1730, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de l'ancien Code civil, maintenu intact (lire en creux l'art. 16, §3, de l'ordonnance du 27 juillet 2017).

## Section 5. Travaux économiseurs d'énergie

### Proposition 33. Détailler les travaux concernés

#### *Position du problème*

- Le bailleur a reçu le « droit » d'exécuter dans le bien loué « tous travaux destinés à améliorer la performance énergétique du logement », en cours de contrat (et sans l'accord de son cocontractant)<sup>162</sup>.
- Problème : ces travaux ne sont nulle part définis, ce qui peut ouvrir la voie à certaines dérives.
- À titre de comparaison, les travaux susceptibles de justifier une résiliation anticipée du contrat de neuf ans des œuvres du bailleur sont décrits avec autrement de précision<sup>163</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Définir les travaux économiseurs d'énergie susceptibles d'être entrepris en cours de bail. Un encadrement de ce type semble d'autant plus impérieux que le bailleur a reçu la possibilité d'augmenter les loyers ensuite de la réalisation de tels travaux<sup>164</sup>.
- Il est permis à cet égard de s'inspirer de la Région wallonne (qui a institué un dispositif analogue<sup>165</sup>). Le législateur a confié ainsi le soin d'établir une telle liste au Gouvernement, qui s'est exécuté<sup>166</sup> en renvoyant à un arrêté pris en matière énergétique expressément<sup>167</sup>. Ce double souci de précision et de transversalité est à saluer selon nous<sup>168</sup>.

---

<sup>162</sup> Art. 221, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>163</sup> Ils doivent tout à la fois respecter la destination urbanistique du bien loué, affecter le corps du logement et avoir un coût dépassant trois années du loyer (art. 237, §3, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement).

<sup>164</sup> Voy. *infra*.

<sup>165</sup> Art. 21, al. 1<sup>er</sup>, du décret wallon du 15 mars 2018.

<sup>166</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2018 fixant les annexes pour chaque type de baux, la liste des travaux économiseurs d'énergie et la liste des personnes morales autorisées à pratiquer le bail glissant en exécution du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, *M.B.*, 3 octobre 2018.

<sup>167</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 26 mars 2015 instaurant un régime de primes aux particuliers favorisant les économies d'énergies et la rénovation des logements, *M.B.*, 1<sup>er</sup> avril 2015.

<sup>168</sup> Partant, les travaux économiseurs d'énergie au sens du décret sur le bail sont tout simplement les travaux éligibles à l'octroi d'une prime « favorisant les économies d'énergie et la rénovation des logements » (art. 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2018).

### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Compléter l'art. 221, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement (pour l'habilitation législative) ⇒ projet d'ordonnance.
- Rédiger un arrêté du Gouvernement *ad hoc* (ou qui renverrait à un autre arrêté) ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement.

### Proposition 34. Assumer l'éventualité d'une rénovation qui engendrerait des troubles de jouissance « déraisonnables »

#### *Position du problème*

- Les travaux ne sauraient engendrer une « réduction de jouissance déraisonnable du logement » en cours de rénovation<sup>169</sup>. Traduction : le locataire doit souffrir, durant la réfection, une certaine dose (raisonnable) de nuisances.
- On se demande cependant si le législateur ne s'est pas montré trop optimiste car tout qui a déjà réalisé des travaux économiseurs d'énergie (isolation des toits, remplacement des châssis, ...) sait les *fortes* perturbations pour l'occupant que pareille entreprise provoque<sup>170</sup>, quasiment incompatibles avec le maintien de l'occupant *in situ*.
- De fait, l'interdiction de toute « réduction de jouissance déraisonnable du logement » durant la réfection paraît peu en phase avec l'exigence initiale suivant laquelle les travaux doivent simplement pouvoir se faire « en site occupé »<sup>171</sup>. Celle-là déborde celle-ci, pour ainsi dire. Du reste, le Conseil d'État n'a pas manqué de pointer ce manque d'harmonisation entre les dispositions du même article de loi<sup>172</sup>.

---

<sup>169</sup> Art. 221, §1<sup>er</sup>, 4<sup>o</sup>, du Code bruxellois du logement. « Par réduction de jouissance, il faut entendre qu'après les travaux, le preneur ne doit pas subir une réduction de jouissance comme par exemple le fait de ne plus avoir accès à une pièce ou à une terrasse » (projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n°A-488/1, p. 21).

<sup>170</sup> Poussière notamment, bruit intempestif, empiètement sur l'intimité, ...

<sup>171</sup> Le Conseil d'État n'a pas manqué de pointer ce manque d'harmonisation (projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n°A-488/1, p. 127).

<sup>172</sup> Projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n°A-488/1, p. 127.

### *Proposition de solution*

- Assumer le constat selon lequel une rénovation engendre fréquemment des troubles de jouissance « déraisonnables ». Il est illusoire en effet de croire que la rénovation énergétique ne causera qu'un préjudice léger au locataire. Plutôt dès lors que de faire semblant en quelque sorte, le législateur gagnerait à assumer ces troubles et, au nom du droit constitutionnel au logement, rendre enfin opérationnelle (voire renforcer) l'indemnisation correspondante prévue au profit du locataire objectivement perturbé dans sa jouissance du bien loué<sup>173</sup>.
- Par la suppression de la dichotomie raisonnable-déraisonnable, on éviterait surtout l'effet pervers suivant : que le bailleur échappe systématiquement à la diminution de loyer en jouant sur le caractère simplement raisonnable du trouble de jouissance<sup>174</sup>.
- Le nouveau principe serait dès lors le suivant : toute rénovation énergétique est admise, même si elle produit une perturbation qui va au-delà du raisonnable (pour autant naturellement que la réfection puisse toujours se faire « en site occupé »), mais une perturbation ne doit pas attendre pour ainsi dire de dépasser le seuil du raisonnable pour valoir indemnisation — ni, le cas échéant, excéder une certaine durée.
- Deux avantages induits découleraient de ce changement :
  - 1) on donne les coudées plus franches à la rénovation elle-même, puisque le bailleur ne devra pas faire systématiquement attention à ne pas perturber la jouissance du preneur au-delà de cette frontière raisonnable
  - 2) plus n'est besoin de se perdre dans des querelles sémantiques et d'interprétation à propos du caractère « déraisonnable » ou non des travaux effectués par le bailleur (et de la réduction de jouissance du preneur).
- De toute façon, l'exigence suivant laquelle la rénovation doit pouvoir se faire « en site occupé » constitue un garde-fou pour le preneur.

---

<sup>173</sup> Voy. *infra* notre proposition n°34.

<sup>174</sup> La tournure du texte (« Si la durée des travaux excède celle fixée par le Gouvernement en application du paragraphe 1<sup>er</sup>, 1°, le bailleur devra accorder au preneur une diminution de loyer à proportion du temps et de la partie de la chose louée dont il aura été privé *et également de la perte de jouissance raisonnable* » : art. 221, §3, du Code bruxellois du logement, souligné par nous) peut donner à penser en effet que la diminution de loyer ne s'enclenche *pas* si cette perte est restée dans les limites du raisonnable.

- Il reste à articuler cette idée, si elle devait être suivie, avec l'indemnisation prévue lorsque les travaux dépassent une certaine durée<sup>175</sup> ; certes, cette indemnisation n'est pas encore complètement opérationnelle<sup>176</sup>, mais il convient d'anticiper. De deux choses l'une dès lors (si l'on veut rester cohérent avec l'objectif de renforcer le dédommagement du preneur) : soit on prévoit un montant plancher dû dès le premier jour de nuisance et un doublement au jour du dépassement de cette durée, soit on abandonne toute durée de ce type et on relève le montant en conséquence. La seconde option semble cependant plus simple, ne serait-ce que parce que le législateur ne fixe pas lui-même de montant pour l'instant, s'en remettant au juge.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Supprimer le 4° du premier paragraphe de l'art. 221 du Code bruxellois du logement et corriger l'art. 221, §3, du même Code ⇒ projet d'ordonnance.

#### Proposition 35. Rendre opérationnelle la diminution de loyer pour trouble de jouissance

##### *Position du problème*

- On vient de le dire, toute rénovation énergétique entraîne réduction de la jouissance du preneur et, corrélativement, appelle une indemnisation.
- Certes, l'ordonnance sur le bail d'habitation prévoit que « si la durée des travaux excède celle fixée par le Gouvernement en application du paragraphe 1<sup>er</sup>, 1°, le bailleur devra accorder au preneur une diminution de loyer à proportion du temps et de la partie de la chose louée dont il aura été privé et également de la perte de jouissance raisonnable »<sup>177</sup>. Las, cet arrêté n'a toujours pas été pris, quatre ans après la promulgation du texte de loi.
- Certes aussi, cette durée ne saurait de toute façon excéder 60 jours<sup>178</sup> Peut-on en inférer au minimum que les travaux qui dépasseraient ce seuil doivent emporter indemnisation, *même sans arrêté du Gouvernement* ? Même si on est enclin à le

---

<sup>175</sup> Art. 221, §3, du Code bruxellois du logement.

<sup>176</sup> Voy. la proposition suivante.

<sup>177</sup> Art. 221, §3, du Code bruxellois du logement.

<sup>178</sup> Art. 221, §1<sup>er</sup>, 1°, du Code bruxellois du logement.

penser<sup>179</sup>, la chose n'est pas sûre sur le plan juridique et, partant, pourrait être contestée. Aussi, une clarification législative est impérieuse.

- Ce flou sur l'indemnité introduit, par surcroît, une inégalité de traitement entre ces travaux économiseurs d'énergie et les « réparations urgentes » puisque le preneur n'est tenu de souffrir gratuitement ces dernières qu'autant qu'elles ne durent pas plus que quarante jours<sup>180</sup>.
- Ce qui semble sûr, en tous cas, c'est que les troubles de jouissance qui n'excèdent pas soixante jours ne paraissent pas pouvoir, en l'état, recevoir dédommagement.

#### *Proposition de solution*

- Rendre opérationnelle au plus vite l'indemnisation prévue pour trouble de jouissance.
- Certes, le locataire tirera un gain de la rénovation énergétique (en termes de réduction des charges), ce qui pourrait être vu comme une compensation — décalée dans le temps — du trouble. Toutefois :
  - possibilité a été donnée d'augmenter le loyer après rénovation, ce qui annule le bénéfice de ce gain ;
  - il est possible que le bail prenne fin juste après la rénovation, ce qui priverait alors le locataire du gain escompté<sup>181</sup>.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Prendre l'arrêté annoncé ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement.
- Ou, mieux encore, inscrire dans le texte même du Code bruxellois du logement le nombre de jours de nuisance au-delà duquel la diminution de loyer s'impose (le régime des réparations urgentes par exemple se trouvant déjà dans un texte de niveau législatif<sup>182</sup>) et, à cet effet, corriger l'art. 221, §3, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>179</sup> La limite du Gouvernement n'aurait de toute manière pas pu être placée au-delà (et, accessoirement, le texte de loi pouvant être vu comme autosuffisant sur ce point).

<sup>180</sup> Au-delà, le prix du bail est « diminué à proportion du temps et de la partie de la chose louée dont [le locataire] aura été privé » (art. 1724, al. 1<sup>er</sup>, du Code civil, maintenu intact (cf. l'art. 16, §3, de l'ordonnance du 27 juillet 2017)).

<sup>181</sup> Voy. *infra* notre proposition n°38.

<sup>182</sup> Art. 1724, al. 1<sup>er</sup>, du Code civil, maintenu intact (cf. l'art. 16, §3, de l'ordonnance du 27 juillet 2017).

Proposition 36. Prévoir une sanction pour les troubles de jouissance qui rendent le bien inhabitable

*Position du problème*

- Non content d'occasionner des troubles de jouissance, la rénovation énergétique d'une certaine ampleur peut aussi rendre le bien *inhabitable*.
- Problème : en l'état, le texte s'abstient de prévoir une quelconque sanction.

*Proposition de solution*

- Prévoir une sanction pour les troubles de jouissance qui rendent le bien inhabitable.
- Il est à craindre à cet égard qu'une sanction financière ne suffise pas, car l'aptitude même du bien à continuer à accueillir un locataire dans des conditions de sécurité suffisantes est remise en question dans ce cas. Aussi, on plaide plutôt pour une résiliation du bail par le preneur.
- À titre de comparaison, c'est ce que prévoit déjà le régime afférent aux réparations urgentes, lorsque le logement est devenu de ce fait « inhabitable »<sup>183</sup>

*Démarche(s) législative(s) à engager*

- Introduire un nouveau paragraphe dans l'art. 221 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

Proposition 37. Renforcer la communication à l'égard du preneur

*Position du problème*

- La disposition légale sur la rénovation énergétique se caractérise par un paradoxe : elle dote le bailleur du droit (objectivement exorbitant du régime normal des travaux) d'imposer en cours de contrat des travaux énergétiques à son preneur, mais ne prévoit rien ou presque en termes d'information vis-à-vis de ce dernier. Lequel doit dès lors se contenter d'un simple « avertissement » de la part du bailleur.

---

<sup>183</sup> « Si les réparations sont de telle nature qu'elles rendent inhabitable ce qui est nécessaire au logement du preneur et de sa famille, celui-ci pourra faire résilier le bail » (art. 1724, al. 3, du Code civil).

- Sur le type de travaux, leur durée présumée ou encore leur degré d'avancement, le preneur ne sait rien, en revanche ; à tout le moins le bailleur n'est-il pas obligé de lui donner des renseignements, même minimaux. Or, le locataire est directement concerné et impacté par le chantier, puisque celui-ci se déroulera dans son domicile.
- Et l'incohérence s'exacerbe lorsque l'on s'avise que le locataire d'un bail de neuf ans qui voit son cocontractant mettre fin à la convention dans le but d'effectuer des travaux dans le bien loué est tenu bien plus au courant, lui : en effet, il faut obligatoirement le tenir informé de la nature des travaux et de leur degré d'avancement<sup>184</sup>. Et ce, même une fois évincé<sup>185</sup> ! Or, ce locataire part, précisément, alors que le preneur dont le bien connaît une rénovation énergétique est voué à demeurer dans le logement. Le paradoxe se renforce, on le voit....

#### *Proposition de solution*

- Obliger le bailleur à communiquer au preneur le type de travaux, leur durée présumée ou encore leur degré d'avancement par exemple.
- C'est ce qui a été prévu justement pour le régime de la résiliation du bail de neuf ans pour travaux. Ainsi, le bailleur doit « communiquer au preneur, soit le permis d'urbanisme qui lui a été octroyé, soit un devis détaillé, soit une description des travaux accompagnée d'une estimation détaillée de leur coût, soit un contrat d'entreprise »<sup>186</sup> ; et, une fois le chantier terminé, le bailleur est tenu de transmettre « gratuitement » au preneur (qui le demande) les documents « justifiant de la réalisation des travaux dans les conditions » requises<sup>187</sup>.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Compléter l'art. 221, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>184</sup> Par exemple, « le bailleur doit communiquer au preneur, soit le permis d'urbanisme qui lui a été octroyé, soit un devis détaillé, soit une description des travaux accompagnée d'une estimation détaillée de leur coût, soit un contrat d'entreprise » (art. 237, §3, al. 3, du Code bruxellois du logement).

<sup>185</sup> « À la demande du preneur, le bailleur est tenu de lui communiquer gratuitement les documents justifiant de la réalisation des travaux dans les conditions prévues [...] » (art. 237, §3, al. 6, du Code bruxellois du logement).

<sup>186</sup> Art. 237, §3, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>187</sup> Art. 237, §3, al. 6, du Code bruxellois du logement.

### Proposition 38. Empêcher la réalisation des travaux économiseurs d'énergie en fin de contrat

#### *Position du problème*

- Les travaux économiseurs d'énergie ont cette vertu de diminuer les charges après ; le locataire n'a pas d'autre choix que de les souffrir en cours de bail (avec les nuisances qu'ils impliquent) mais, au moins, il peut en espérer un dividende pécuniaire.
- Étonnamment, cependant, le législateur bruxellois n'interdit nullement au bailleur de lancer un tel chantier énergétique en fin de bail. Dans ce cas-là, le preneur subirait les inconvénients de l'opération *sans* en tirer un quelconque avantage (puisqu'il sera invité à quitter les lieux une fois les travaux achevés), ce qui semble peu conforme à l'esprit de la disposition.

#### *Proposition de solution*

- Empêcher la réalisation des travaux économiseurs d'énergie en fin de contrat ; par exemple, pas durant la dernière année de la location<sup>188</sup>. Vu que le contrat de bail doit, pour permettre ces travaux, être de neuf années minimum<sup>189</sup>, le bailleur aura déjà eu l'occasion de se lancer dans un tel chantier auparavant.

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 221, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### Proposition 39. Priver le bailleur (qui entreprendrait une rénovation énergétique) de ses facultés de résiliation anticipée du contrat de neuf ans

#### *Position du problème*

- Le régime afférent aux travaux économiseurs d'énergie ne modifie rien des dispositions relatives à la durée du bail. Dès lors, le bailleur conserver intactes ici ses facultés de résiliation anticipée du contrat de neuf ans, malgré qu'il ait réalisé une rénovation énergétique.

---

<sup>188</sup> Sauf si le bailleur accepte, en contrepartie, de prolonger le contrat de trois ans additionnels, par exemple.

<sup>189</sup> C'est ce que l'on peut déduire en tous cas de la disposition selon laquelle le bailleur peut engager une telle rénovation « au maximum une fois par triennat » (art. 221, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement).

- Partant, rien ne saurait empêcher l'intéressé de mettre un terme prématuré au contrat<sup>190</sup> *juste après* la réfection<sup>191</sup>. Pareille faculté ne paraît pas davantage compatible avec la philosophie du dispositif, en ce qu'elle priverait le preneur (qui a subi les perturbations liées au chantier) de la jouissance en contrepartie du gain énergétique qui en découle après coup.
- À titre de comparaison, dans le bail dit de rénovation<sup>192</sup>, « le bailleur s'engage à renoncer, pendant une période déterminée postérieure à la fin des travaux et qui peut être supérieure à neuf années, à la faculté de mettre fin au bail ou à la faculté de demander la révision du loyer, ou s'engage à concéder au preneur une diminution ou une remise de loyer »<sup>193</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Priver le bailleur qui entreprendrait une rénovation énergétique de ses facultés de résiliation anticipée du contrat de neuf ans.
- On pourrait commencer par se limiter à la résiliation dite sans motif mais indemnité<sup>194</sup>.

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Ajouter un §4 à l'art. 221 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### Proposition 40. Objectiver davantage l'augmentation de loyer consécutive à la réalisation de travaux énergétiques

#### *Position du problème*

- En cas de rénovation énergétique, le législateur a autorisé un relèvement du loyer, sans attendre la fin du bail ni un éventuel changement de locataire<sup>195</sup>.
- La chose peut sembler légitime car le locataire est le premier bénéficiaire de tels travaux, en voyant diminuer le montant de ses factures de gaz et/ou d'électricité.

<sup>190</sup> Pour occupation personnelle par exemple ou sans motif mais moyennant indemnité (art. 237, §2 et 4 respectivement, du Code bruxellois du logement).

<sup>191</sup> Et pourvu naturellement que les conditions associées au motif de résiliation choisi soient remplies.

<sup>192</sup> Où cependant c'est le preneur qui, là, réalise les travaux.

<sup>193</sup> Art. 222, §5, du Code bruxellois du logement.

<sup>194</sup> Art. 237, §2 et 4 respectivement, du Code bruxellois du logement.

<sup>195</sup> Les parties peuvent ainsi « convenir de façon expresse » (et au plus tard un mois avant l'exécution de travaux) que ces derniers « donneront lieu à une augmentation du loyer » (art. 221, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement).

- Deux problèmes se posent toutefois. Certes, tout d’abord, le locataire a le droit de s’opposer à ladite augmentation (puisque celle-ci n’advient que de l’accord des parties), mais un minimum de réalisme s’impose : vu le contexte actuel de pénurie de logements abordables, le preneur ne jouit que d’une marge de négociation très faible face à son bailleur (en position incontestablement dominante).
- Ensuite, le mode de calcul de l’augmentation de loyer paraît nimbé d’incertitude, puisque celle-ci est « proportionnée au coût réel des travaux réalisés, à l’amélioration de la performance énergétique ou à l’ampleur de l’adaptation du logement à la situation de handicap ou de perte d’autonomie »<sup>196</sup>. Ces critères sont-ils cumulatifs ou alternatifs ? Dans cette dernière hypothèse, qui le choisit (bailleur ou preneur) ? Comment chiffrer avec précision « l’amélioration de la performance énergétique » ? Et, dans son principe même, comment espérer procéder à une telle évaluation dès lors que l’augmentation de loyer doit se décider « au plus tard un mois *avant* l’exécution de travaux »<sup>197</sup> (le gain énergétique ne pouvant fatalement se calculer *qu’une fois installé* dans les lieux rénovés<sup>198</sup>) ? Bref, ce flou épais est lourd de certaines dérives potentielles.

#### *Proposition de solution*

- Il faut donc objectiver davantage l’augmentation de loyer consécutive à une rénovation énergétique. Pourquoi, dans ce cadre, ne pas prendre appui directement sur l’élément objectif incontestable que représente le certificat de performance énergétique du bâtiment ?
- Sur le plan procédural, concrètement, le bailleur ne recevrait la possibilité de discuter d’un relèvement du loyer que sur présentation d’un nouveau certificat P.E.B.
- Et, quant au fond (pour quantifier l’augmentation de loyer autorisée), il est permis d’emprunter aux travaux de l’Observatoire des loyers qui, justement, utilise le gradient PEB pour déterminer le loyer de référence<sup>199</sup>.

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l’art. 221, §2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d’ordonnance.

<sup>196</sup> Art. 221, §2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>197</sup> Art. 221, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement, souligné par nous.

<sup>198</sup> Et à la suite de la prochaine facture de régularisation annuelle de gaz et d’électricité.

<sup>199</sup> Art. 5, al. 2, 3<sup>o</sup>, de l’arrêté d’exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers, *M.B.*, 6 novembre 2017, *err.* 29 novembre 2017

## Proposition 41. Soumettre à un juge l'augmentation de loyer consécutive à la réalisation de travaux énergétiques

### *Position du problème*

- On l'a dit, en cas de rénovation énergétique, le législateur a autorisé un relèvement du loyer, de l'accord des parties<sup>200</sup>.
- Problème : il n'est nulle part prévu une intervention du juge pour vérifier la réalité du nouveau tarif. Or, ce contrôle extérieur paraît essentiel, ne serait-ce que pour apprécier le caractère réellement libre et éclairé de l'éventuel accord du preneur.
- Cette intervention nous semble d'autant plus cruciale que les critères présidant à l'augmentation du loyer restent passablement flous, comme expliqué<sup>201</sup>.

### *Proposition de solution*

- Imposer une validation par le juge du montant supplémentaire réclamé.
- À titre de comparaison, dans le cadre de la révision du loyer (lorsque la valeur locative normale du bien loué est supérieure ou inférieure de vingt pour cent au moins au loyer exigible *ab initio* par le fait de circonstances nouvelles, ou a augmenté de dix pour cent au moins en raison de travaux effectués à ses frais dans le bien loué<sup>202</sup>), c'est le *juge* qui arrête le nouveau montant si les parties ne parviennent pas à s'accorder<sup>203</sup>.
- Certes, ici, il faut en amont l'accord du locataire, mais le déséquilibre socio-économique des forces en présence peut avoir contraint son consentement.

### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 221, §2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>200</sup> Les parties peuvent ainsi « convenir de façon expresse » (et au plus tard un mois avant l'exécution de travaux) que ces derniers « donneront lieu à une augmentation du loyer » (art. 221, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement).

<sup>201</sup> Ainsi l'augmentation de loyer est-elle « proportionnée au coût réel des travaux réalisés, à l'amélioration de la performance énergétique ou à l'ampleur de l'adaptation du logement à la situation de handicap ou de perte d'autonomie » (art. 221, §2, al. 2, du Code bruxellois du logement). Ces critères sont-ils cumulatifs ou alternatifs ? Dans cette dernière hypothèse, qui le choisit (bailleur ou preneur) ? Comment chiffrer avec précision « l'amélioration de la performance énergétique » ? Etc.

<sup>202</sup> À l'exception des travaux nécessaires en vue de mettre le bien loué en conformité avec les normes régionales de salubrité.

<sup>203</sup> Art. 240, al. 2 et 3, du Code bruxellois du logement.

## Section 6. Bail de rénovation

### Proposition 42. Empêcher le bailleur de rénovation de mettre fin au bail anticipativement

#### *Position du problème*

- Le mécanisme du bail de rénovation permet avantageusement au locataire de prendre en location un bien ne répondant pas aux exigences de salubrité, à la condition de le remettre lui-même en état (à ses frais). Le bailleur, en contrepartie, s'engage à fournir l'une des trois contreparties suivantes : renoncer pendant une période déterminée à la faculté de mettre fin au bail, renoncer pendant une période déterminée à la faculté de demander la révision du loyer ou encore concéder au preneur une diminution — voire une remise — de loyer<sup>204</sup>.
- Le dispositif a tout pour plaire en théorie : le locataire peu doté en fonds — mais habile manuellement — trouve là l'occasion d'accéder à un logement à des conditions financières intéressantes et, de son côté, le bailleur voit son habitation refaite à peu de frais. Malheureusement, le succès n'est pas au rendez-vous.
- En cause notamment : le fait que le bailleur puisse *choisir* entre la renonciation à la faculté de mettre fin au bail, la renonciation à la faculté de demander la révision du loyer ou encore la diminution ou remise de loyer (après travaux)<sup>205</sup>. Dès lors, le bailleur — qui n'aurait pas choisi comme contrepartie la renonciation à la faculté de mettre fin au contrat — garde toujours la possibilité de résilier le bail, à tout moment (pour occupation personnelle, notamment<sup>206</sup>).
- Déjà délicate en temps normal, cette situation (la résiliation du bail) devient extrême lorsqu'il s'agit d'un locataire peu fortuné ayant investi ses deniers dans la rénovation d'un bien qu'il doit prématurément quitter. Cette sombre perspective explique sans

---

<sup>204</sup> Art. 222 du Code bruxellois du logement.

<sup>205</sup> Art. 222, §5, du Code bruxellois du logement.

<sup>206</sup> Art. 237, §2, du Code bruxellois du logement.

doute une partie du manque d'intérêt des locataires à l'endroit d'un système censé leur profiter<sup>207</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Dépouiller le bailleur engagé dans un bail de rénovation de sa liberté de mettre fin au bail anticipativement, histoire de laisser le locataire profiter jusqu'à l'échéance contractuellement convenue des travaux qu'il a réalisés lui-même.
- Concrètement, cette solution s'imposerait à tout bail de rénovation et, *en sus*, le bailleur doit retenir l'une de ces deux options restantes : renoncer pendant une période déterminée à la faculté de demander la révision du loyer ou concéder au preneur une diminution — voire une remise — de loyer

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 221, §5, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

## **Section 7. Réparations**

### Proposition 43. Empêcher le bailleur de s'exonérer de la réparation des appareils électroménagers

#### *Position du problème*

- Le tableau élaboré par la Région pour répartir les réparations entre bailleur et preneur met à charge du premier les « réparations nécessaires » et le « remplacement » des « appareils électroménagers »<sup>208</sup>. On vise par là le frigo, le four, le lave-vaisselle, la machine à laver, etc.
- Problème : cette disposition en concerne que les appareils « qui ne sont pas expressément mis à disposition à titre gratuit dans le contrat de bail par le bailleur ». Dès lors, certains bailleurs ont vite compris le parti qu'il y avait à tirer, en précisant simplement dans le bail que ces appareils sont gracieusement mis à disposition du

---

<sup>207</sup> Même si les bailleurs eux-mêmes n'affichent pas non plus un enthousiasme débridé...

<sup>208</sup> Annexe 1 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 2017 instaurant une liste non-limitative des réparations et travaux d'entretien impérativement à charge du preneur ou impérativement à charge du bailleur visé à l'article 223 du Code du Logement, *M.B.*, 8 décembre 2017.

preneur. De la sorte, ils s'exonèrent de toute obligation en la matière. La tentation est trop belle (et le procédé trop simple), en quelque sorte.

#### *Proposition de solution*

- Supprimer la disposition suivant laquelle les réparations des appareils électroménagers incombant au bailleur en concernant que les appareils « qui ne sont pas expressément mis à disposition à titre gratuit dans le contrat de bail par le bailleur »..

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'annexe 1 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 2017 instaurant une liste non-limitative des réparations et travaux d'entretien impérativement à charge du preneur ou impérativement à charge du bailleur ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement.

## **Section 8. Loyer**

Sur ce point, la périmètre de l'étude est circonscrit, puisque les règles de fixation du loyer font l'objet d'une réforme en parallèle. Aussi a-t-il été décidé de ne pas empiéter sur la proposition d'ordonnance visant à instaurer une commission paritaire locative et à lutter contre les loyers abusifs déposée le 25 février 2021 au Parlement bruxellois<sup>209</sup>. De nombreuses choses restent néanmoins à dire.

### Proposition 44. Subordonner l'indexation du loyer à l'enregistrement du bail

#### *Position du problème*

- La sanction d'un défaut d'enregistrement du bail est connue : la possibilité donnée au preneur de partir, sans respecter le délai de préavis ni payer d'indemnité<sup>210</sup>.

---

<sup>209</sup> Doc., Parl. Rég. Brux.-Cap., 2020-2021, A-330/1.

<sup>210</sup> Art. 227, al. 2, du Code bruxellois du logement. Comme déjà dit, toutefois, cette largesse n'exonère nullement le preneur de son obligation initiale d'envoyer un congé. Autrement dit, c'est des *délais* que celui-ci est exempté, son devoir de porter à la connaissance du bailleur son intention de partir restant intact.

- Cette « solution » interroge cependant, quant à son caractère adapté. D’abord, sur le plan des concepts, l’enregistrement du bail vise un résultat strictement inverse : consolider le séjour du locataire dans le bien loué malgré la vente de ce dernier. Ensuite, quitter le logement n’est pas du tout l’option voulue par les preneurs, qui ne désirent rien tant généralement que de se maintenir dans les lieux (ne serait-ce que parce qu’un déménagement coûte cher et que le loyer du nouveau bien sera plus élevé généralement)<sup>211</sup>.
- En clair, il faut trouver, pour sanctionner l’absence d’enregistrement du bail (obligation à charge du bailleur, rappelons-le<sup>212</sup>), une mesure qui à la fois dissuade le bailleur de déchoir à son devoir *et* présente un réel intérêt pour le locataire (le premier préjudicié en cas de non enregistrement, ne l’oublions pas).

#### *Proposition de solution*

- À cet égard, la nature pécuniaire d’une sanction se révèle souvent efficace et dissuasive. Certes, le bailleur qui tarde dans l’enregistrement du bail encourt déjà une amende<sup>213</sup> mais, au-delà du fait que son produit revient à l’autorité fédérale (plutôt qu’à la Région), ce système pâtit en pratique d’un déficit sévère d’application.
- Pour éviter cependant d’ajouter une couche de complexité (entre l’amende fiscale fédérale et le dispositif civil bruxellois), il est proposé de jouer sur un mécanisme existant : l’indexation du loyer. Concrètement, l’indexation serait refusée au bailleur resté en défaut d’enregistrer le bail, aussi longtemps qu’il n’y a pas procédé.
- Avantage induit : par rapport à la faculté reconnue au preneur de partir sans attendre l’expiration du délai préavis ni payer d’indemnité, la présente suggestion ne requiert *pas* de mise en demeure préalable du bailleur (d’enregistrer le bail)<sup>214</sup>. Elle est dès lors plus rapide à déployer — et donc plus dissuasive aussi.
- Précisément, la Wallonie s’est engagée dans cette voie (au sein de son décret sur le bail d’habitation)<sup>215</sup>.

---

<sup>211</sup> C’est entre deux locations en effet que le bailleur recouvre sa liberté de rehausser un loyer verrouillé en cours de contrat, hors indexation (art. 224, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement) et révision (art. 240 du Code bruxellois du logement).

<sup>212</sup> Art. 227, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>213</sup> Art. 41, 1<sup>o</sup>, du Code des droits d’enregistrement, d’hypothèque et de greffe (« Région de Bruxelles-Capitale »).

<sup>214</sup> Art. 227, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>215</sup> Art. 57, al. 2, du décret wallon du 15 mars 2018 : « Si cette adaptation a pour effet d’augmenter le montant du loyer, elle n’est due que si le bail a été conclu par écrit et pour un bail d’habitation portant sur un immeuble que si le bail a été *enregistré* » (souligné par nous).

### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 224, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### Proposition 45. Interdire explicitement les clauses pénales

#### *Position du problème*

- Certains bailleurs prévoient dans le contrat des intérêts de retard en cas d'arriérés de loyer. La chose n'est pas prohibée en soi, lorsque les intérêts restent modérés ; or, certains bailleurs fixent ce taux à des hauteurs *très élevées*.
- Certes, une clause de ce type est susceptible d'être considérée en justice comme abusive, car elle va au-delà de ce qui est nécessaire pour réparer le dommage subi par le bailleur. À regarder davantage alors comme une *pénalité*, elle peut être réduite en ce cas par le juge (au taux d'intérêt légal par exemple<sup>216</sup>).
- Toutefois, on connaît l'extrême réticence des locataires à saisir la justice, en raison à la fois de la lenteur de la procédure et de l'appréhension que peut susciter chez eux l'appareil judiciaire<sup>217</sup>. La solution actuelle a atteint ses limites dès lors.

#### *Proposition de solution*

- Prévoir dans le texte même de la loi l'interdiction des clauses pénales.

### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Ajouter un art. 225/1 dans le Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>216</sup> J.P. Enghien-Lens, 5 septembre 2017, *J.J.P.*, 2018, p. 185.

<sup>217</sup> Cf. l'étude *Justice de paix : bailleurs welcome !* publiée en 2021 par le RBDH. Voy. aussi V. van der PLANCKE et N. BERNARD, *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement*, Bruxelles, Observatoire de la Santé et du Social de la Commission communautaire commune, 2019.

#### Proposition 46. Imposer le versement du loyer sur un compte bancaire

##### *Position du problème*

- Certains bailleurs se font payer le loyer de la main à la main. Cette pratique est hautement propice à litiges, ne serait qu'en raison des difficultés qu'a le locataire à prouver après coup le paiement qu'il a effectué.
- C'est la population déjà la plus précarisée, peu au fait de ses droits (et, en amont, ne maîtrisant pas toujours une des langues véhiculaires du pays), qui est la première victime de cette pratique. Il y a là comme un phénomène d'exploitation de la misère.

##### *Proposition de solution*

- Imposer le versement du loyer sur un compte bancaire ouvert par le bailleur.
- Et si le locataire ne dispose pas d'un compte en banque (parce qu'il est sans titre d'identité valide par exemple et, de ce fait, n'a pas accès au service bancaire universel), il doit pouvoir être autorisé à effectuer sur ce compte un dépôt en espèces.

##### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Ajouter un art. 225/2 dans le Code bruxellois du logement  $\Rightarrow$  projet d'ordonnance.

#### Proposition 47. Intégrer les charges énergétiques dans la grille de loyers

##### *Position du problème*

- Si la grille de loyers fournit un loyer objectif, force est de constater qu'elle n'intègre pas (ou pas suffisamment) les charges énergétiques.
- Or, il s'agit d'une information capitale pour le candidat preneur, (logiquement) désireux de connaître le coût *global* d'un logement locatif avant de s'engager. Ce, à plus forte raison que ces charges atteignent parfois une hauteur insoupçonnée, jusqu'à compromettre l'équilibre budgétaire du locataire.

##### *Proposition de solution*

- Intégrer (davantage) les charges énergétiques dans le calcul du loyer de référence et en indiquer le montant de manière *séparée* du loyer.

- Un triple effet vertueux peut en être attendu. D’abord, améliorer l’information du candidat preneur et le mettre à l’abri d’une mauvaise surprise. Ensuite, fournir une méthode de comparaison objective entre les différents logements locatifs ; de fait, le gradient PEB n’apparaît pas sur toutes les annonces et, même quand il l’est, il peine à donner une approximation un tant soit peu fiable du coût des charges. Enfin, inciter les propriétaires à entreprendre une rénovation énergétique de leur bien pour faire baisser ce coût et, ainsi le rendre plus « concurrentiel ».
- Il est permis, pour y parvenir, de s’inspirer de ce qui a été fait en Wallonie (avec l’arrêté du Gouvernement du 3 décembre 2020 sur le « loyer chaud »). Sont pris en compte dorénavant là « le système de chauffage principal, le système de chauffage de l'eau sanitaire, la source d'énergie utilisée par ces deux systèmes, la présence ou non d'une source d'énergie durable (par exemple un panneau photovoltaïque), le nombre d'occupants du logement, l'occupation hebdomadaire et annuelle du bien immobilier, etc. »

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l’art. 225, al. 2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d’ordonnance.
- Corriger l’arrêté d’exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers, *M.B.*, 6 novembre 2017, *err.* 29 novembre 2017 ⇒ projet d’arrêté du Gouvernement.

## **Section 9. Charges**

### Proposition 48. Imputer au seul bailleur la facture d’eau et/ou d’énergie en cas de défaut de l’équipement dont il est responsable (et dont il a été prévenu)

#### *Position du problème*

- Déjà élevée en temps normal, la facture d’eau et/ou d’énergie explose littéralement lorsqu’un équipement est défectueux (une fuite dans un tuyau par exemple). Dans la mesure où la responsabilité de l’entretien dudit équipement incombe au (seul) bailleur, il ne revient nullement au locataire d’acquiescer cette facture.

- Précisément, l'arrêté établissant une liste non-limitative des réparations et travaux d'entretien met à charge du bailleur<sup>218</sup> :
  - l'entretien de l'ensemble des tuyauteries dans le logement (hors dégâts locatifs résultant de la faute du locataire<sup>219</sup>)
  - la réparation de la fuite à la chasse d'eau si l'état des lieux d'entrée établit que le WC est déjà bien amorti et présente des traces d'écoulement jaunâtres (vétusté, mauvais état du WC antérieur à la location en cours). Idem si le locataire loue le logement depuis 25 ans et que le WC n'a jamais été changé
  - la réparation de la fuite au boiler si le locataire a bien effectué ses entretiens en bon père de famille mais que la cause de la fuite est la vétusté de l'installation ou cas de force majeure.

#### *Proposition de solution*

- Imputer au seul bailleur la facture d'eau et/ou d'énergie en cas de défaut de l'équipement dont il est responsable.
- Une condition est posée toutefois : que le preneur ait dûment averti du vice son cocontractant (et en temps utile).
- Dans la foulée, en cas de fuite dans les installations sanitaires du locataire dépendant d'un compteur collectif, il semble indiqué d'exiger du propriétaire qu'il sollicite le « tarif fuite » de Vivaqua et en répercute le bénéfice sur le preneur (à l'instar, *mutatis mutandis*, de ce que nous préconisons pour les réductions de précompte immobilier<sup>220</sup>).

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 224, §2, du Code bruxellois du logement (ou l'art. 1728ter de l'ancien Code civil) ⇒ projet d'ordonnance

---

<sup>218</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 novembre 2017 instaurant une liste non-limitative des réparations et travaux d'entretien impérativement à charge du preneur ou impérativement à charge du bailleur visé à l'article 223 du Code du Logement, *M.B.*, 8 décembre 2017.

<sup>219</sup> Détérioration des tuyauteries apparentes par manque d'entretien, par exemple.

<sup>220</sup> Voy. proposition n°56.

## Proposition 49. Imposer au bailleur la production d'un décompte annuel des charges

### *Position du problème*

- La problématique des charges non-facturées est sans doute l'une de celle les plus rencontrées sur le terrain. Il s'agit par exemple des situations où un locataire verse de manière régulière des provisions de charges (réelles) à son propriétaire, alors que ce dernier n'établit pas de décompte annuel. Or, lorsque le locataire déménage, ou que le propriétaire décide enfin de se pencher sur les factures énergétiques/hydriques relatives à son immeuble, les sommes réclamées aux locataires peuvent être élevées, puisqu'elles concernent plusieurs années de consommation. On ne compte plus les situations sur le terrain dans lesquelles un locataire reçoit un décompte après une période excédant une année et remarque alors tardivement que sa consommation est anormalement élevée.
- On le sait l'épargne de la majorité des Bruxellois est faible ou inexistante. Une facture inattendue peut précipiter un ménage dans un cycle d'endettement dont il sera difficile de sortir. En ne recevant pas un décompte annuel, le montant des provisions n'est pas revu d'année en année, en tenant compte de la consommation *réelle* du ménage, ce qui peut être de nature à aggraver inutilement sa situation financière. De plus, le ménage n'a pas pu analyser sa situation énergétique/hydrique et adapter, le cas échéant, sa consommation ou ses équipements.
- Une trop longue période sans décompte peut également présenter un impact au niveau du prix facturé. C'est que le prix de l'énergie fluctue d'une année à l'autre. Or, lorsque des propriétaires établissent un décompte pour plusieurs années, il est fréquent que ceux-ci utilisent un tarif moyen ou se basent sur le tarif de la facture la plus récente. Le prix facturé n'est alors pas en concordance avec le marché ou est purement et simplement incorrect.
- De manière générale, pourtant, les parties sont tenues d'exécuter de bonne foi les conventions<sup>221</sup>, ce qui signifie notamment faire preuve de diligence. Un décompte de charges tardif pourrait être considéré comme une négligence inexcusable de la part du bailleur.

---

<sup>221</sup> Art. 1134, §3, de l'ancien Code civil.

- Par-delà, toutefois, le problème principal réside dans l'insécurité juridique entourant ces notions — car sujettes à interprétation et ne pouvant être tranchées que par un juge. Or, pour les locataires, être dépendants d'une décision judiciaire est un frein important dans ce genre de situations.

#### *Proposition de solution*

- Imposer au bailleur la production d'un décompte annuel des charges ; ce, au plus tard pour la date anniversaire du contrat de bail (à peine de déchéance).
- Cette mesure permettrait d'assurer la sécurité juridique des parties. Elle permettrait également au locataire de se rendre compte de ses consommations et des dépenses communes et d'ajuster son budget en conséquence.
- À titre de comparaison, c'est ce qui a été prévu dans la matière de la fourniture d'énergie (lorsque le ménage est en relation contractuelle directe avec un fournisseur commercial). Les Ordonnances Gaz et Électricité prévoient en effet que, sauf dispositions plus favorables, le fournisseur est tenu de dûment informer les clients finaux « de la consommation d'électricité (...) à une fréquence suffisante, au moins une fois dans une période de 12 mois, pour leur permettre de réguler leur consommation »<sup>222</sup>. Par ailleurs, dans l'Accord « Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz » (passé en 2004 entre le ministre en charge de la Consommation et les fournisseurs d'électricité et du gaz), les fournisseurs se sont par ailleurs engagés à transmettre au moins une fois par an une facture de décompte basée sur la consommation réelle<sup>223</sup>.
- Toutefois, on ménagerait au bailleur un délai d'un an pour s'exécuter ; par exemple, pour un contrat de bail prenant cours le 01/03/2021, le propriétaire doit établir le premier décompte pour le 01/03/2022 au plus tard et l'adresser au locataire au plus tard le 01/03/2023. Ce délai d'un an après la production théorique du décompte annuel autorise une certaine souplesse et permet concrètement que le propriétaire puisse recevoir, le cas échéant, des factures tardives des fournisseurs d'énergie ou se fasse aider pour établir le décompte.

---

<sup>222</sup> Art. 25 quatuordecies de l'Ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et art. 20 undecies de l'Ordonnance du 01 avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>223</sup> Art. 2.4.2 de l'Accord «Le consommateur dans le marché libéralisé de l'électricité et du gaz».

### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 1728ter, §1<sup>er</sup>, de l'ancien Code civil ⇒ projet d'ordonnance

### Proposition 50. Raccourcir le délai de prescription des dettes énergétiques

#### *Position du problème*

- Le délai de prescription à appliquer pour les charges locatives, comme pour les loyers, est de 5 ans, édicte l'art. 2227 de l'ancien Code civil. Dans les cas où des décomptes ont été établis régulièrement, l'application d'un délai de prescription est assez classique et ne pose pas de problème pratique.
- On vient de voir cependant que tel n'est pas le cas, tant s'en faut, ce qui pose problème car, alors, le délai de prescription ne commence pas à courir. Or, l'on ne peut accepter que le créancier défaillant, par son inaction, retire au débiteur de bonne foi le bénéfice de la prise de cours d'un délai de prescription.
- Même à supposer toutefois cette obligation de décompte annuel remplie, une prescription de cinq continue de sembler excessive. En effet, au niveau des preuves, ce long délai permet difficilement au ménage (ou au bailleur, du reste) de conserver une série de documents justificatifs et de se procurer auprès de sa banque les extraits de compte nécessaires (en cas de contestation de paiement de provisions par exemple)

#### *Proposition de solution*

- Raccourcir le délai de prescription à deux ans, ce qui facilitera la bonne administration de la preuve.
- Une prescription de deux ans correspond, en outre, à la prescription retenue pour les prestations de soins de santé (par l'art. 2227bis de l'ancien Code civil). Le parallèle avec les soins de santé, répond selon nous à l'objectif visé par l'article 23 de la Constitution, lequel reconnaît à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il est important de souligner que le droit à l'énergie participe à la fois du droit à la santé et du droit au logement<sup>224</sup>, l'utilisation de l'électricité, du gaz et de l'eau permettant

---

<sup>224</sup> Tous deux reconnus par ledit article 23.

de satisfaire les besoins vitaux de chaque individu (chauffage, alimentation, etc.). Il est donc essentiel que ce droit fondamental bénéficie d'une protection particulière.

- Il est probable toutefois que la Région bruxelloise doive, pour corriger les art. 2277 et 2277bis de l'ancien Code civil (du ressort de l'Autorité fédérale), mobiliser la théorie des compétences implicites<sup>225</sup>.
  - Elle l'a déjà fait cependant, dans la même matière du bail d'habitation, pour exclure l'arbitrage conclu *ex ante* par exemple<sup>226</sup>... et avec succès<sup>227</sup>.
  - C'est un motif similaire qui a permis<sup>228</sup>, à propos de la garantie locative cette fois, l'intervention de la Région bruxelloise dans le mode de fonctionnement du C.P.A.S.<sup>229</sup> (à la manœuvre pour une des trois formules légales de garantie) ainsi que de « l'institution financière »<sup>230</sup> (ainsi empêchée d'invoquer, dans le cadre de la garantie locative bancaire, des raisons liées à l'état de solvabilité du preneur pour se dérober à son obligation de lui avancer l'argent).

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger les art. 2277 et 2277bis de l'ancien Code civil ⇒ projet d'ordonnance

#### Proposition 51. Indiquer explicitement que les sommes qui ne sont pas prévues explicitement dans le bail ne sont pas dues

#### *Position du problème*

- Lorsqu'un gestionnaire de logement établit le décompte de charges relatif à l'énergie/l'eau, il est fréquent que soient comptabilisés des « frais généraux ». Il est

---

<sup>225</sup> Théorie fondée sur l'art. 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, à lire de manière combinée avec l'art. 4, al. 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989. Cette théorie autorise une Région à s'emparer d'une matière qui ne lui était *a priori* pas dévolue à la triple condition que celle-ci s'avère nécessaire à l'exercice par cette entité de sa compétence, qu'elle se prête à un règlement différencié et que son impact sur la compétence fédérale reste marginal

<sup>226</sup> Art. 233, §2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>227</sup> Civ. Bruxelles, 8 mars 2019, *J.L.M.B.*, 2019, p. 1564.

<sup>228</sup> Projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, avis du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n°A-488/1, p. 114 et 115.

<sup>229</sup> Art. 248, §5, du Code bruxellois du logement.

<sup>230</sup> Art. 248, §4, al. 3, du Code bruxellois du logement.

parfois difficile pour le locataire<sup>231</sup> de cibler ce que recouvrent ces frais. Lorsque des justificatifs sont réclamés, il peut arriver que ces frais soient en fait peu ou pas du tout en lien avec l'énergie (factures de téléphonie, d'entretiens des bâtiments, frais administratifs divers, ...).

- Il n'est pas rare non plus que soient insérées dans le contrat de bail des clauses telles que « les charges communes comprennent tous les frais de consommation et d'entretien de l'immeuble et notamment, sans que cette liste soit exhaustive : assurance, ascenseur, syndic ... »<sup>232</sup>. Les gestionnaires de logement qui utilisent ce genre de vocables s'octroient par là une très large marge de manœuvre.
- Certes, la loi prévoit que les documents justificatifs peuvent être consultés sur simple demande auprès du gestionnaire de logement ou du bailleur<sup>233</sup>, mais les locataires<sup>234</sup> l'ignorent généralement.

#### *Proposition de solution*

- Indiquer explicitement que les sommes (réclamées pour des consommations privatives ou charges communes) qui ne sont pas prévues explicitement dans le bail ne sont alors *pas dues*<sup>235</sup>.
- À cet effet, les différents types de factures portées en compte concernant les frais énergétiques/hydriques devraient être établies dans une annexe au bail.
- Par ailleurs, sur les documents de facturation, la mention « tous les justificatifs concernant les sommes facturées peuvent être consultés sur simple demande » devrait obligatoirement être insérée.

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 1728ter, §1<sup>er</sup>, de l'ancien Code civil du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance

---

<sup>231</sup> Ou pour le travailleur social qui l'accompagne.

<sup>232</sup> Un autre exemple, rencontré récemment sur le terrain : un locataire s'est vu facturé un « confort service » de 1.000€ par an, prévu dans le bail, mais sans autre indication quant au contenu de ce service coûteux.

<sup>233</sup> En vertu de l'art. 1728ter de l'ancien Code civil.

<sup>234</sup> Et/ou les travailleurs sociaux qui les accompagnent.

<sup>235</sup> Voy. également la proposition n°54.

## Proposition 52. Limiter le délai de contestation en vue d'une rectification d'erreur de comptage

### *Position du problème*

- De nombreuses étapes dans l'établissement d'un décompte de charges peuvent amener à des erreurs administratives ou de comptage : mauvaise lecture des index ou des répartiteurs, attribution erronée d'un compteur à un ménage, erreur de calcul lors de la répartition, absence des occupants lors des relevés menant à des estimations successives, etc.
- En tous cas, la complexité des documents reçus ou des systèmes de répartition d'énergie/d'eau contribue à la confusion du ménage, qui ne s'aperçoit pas toujours de l'erreur.
- De manière générale, ces erreurs, lorsqu'elles sont décelées (par l'occupant ou le gestionnaire de logement), doivent pouvoir faire l'objet d'une rectification. Certes, cela peut se révéler au désavantage du preneur, mais la présente proposition a ceci de bénéfique pour lui qu'elle vise à *limiter dans le temps* une possibilité de rectification qui, aujourd'hui, n'est enserrée dans aucun délai. Il se peut dès lors, dans le régime actuel, que le bailleur lui réclame des années après un montant conséquent, ce qui à la fois grèverait le budget du locataire et tromperait *ex post* les attentes légitimes de celui-ci .
- Autre problème : aujourd'hui, on peut remonter aussi loin en arrière et faire porter la rectification sur le nombre d'années de consommation écoulées depuis la survenance de l'erreur, ce qui accroît encore la dette éventuelle du preneur.

### *Proposition de solution*

- Enserrer dans un délai de deux ans la demande de rectification.
- Ce délai court à partir du moment où le décompte des charges litigieux a été établi.
- Toutefois, si l'erreur a été commise en défaveur du locataire, il faut se déprendre du décompte comme critère (puisqu'il est du ressort du seul bailleur) ; il est suggéré à cet égard de retenir le jour où l'erreur en question a été décelée<sup>236</sup>.

---

<sup>236</sup> Notamment grâce à la consultation par le preneur des documents justificatifs (art. 1728ter, §1<sup>er</sup>, al. 3 et 4, de l'ancien Code civil).

- *De facto*, la période de consommation couverte par la rectification en cas d'erreur commise en défaveur du bailleur sera limitée à deux ans (si l'on tient pour acquise la proposition n°48<sup>237</sup>). Cette période serait en cohérence avec le prescrit applicable sur le marché de l'énergie. En effet, en Région bruxelloise, en cas de bonne foi du consommateur d'énergie en lien contractuel avec un fournisseur commercial, « une éventuelle rectification des données de comptage et de la facturation qui en résulte portera au maximum sur deux périodes annuelles de consommation »<sup>238</sup>.
- Elle n'aura, en revanche, pas de limite si l'erreur a été commise en défaveur du preneur. La rectification devra alors s'opérer sur l'ensemble de la période de comptage erroné<sup>239</sup>. Certes, la prescription<sup>240</sup> est toujours susceptible de jouer contre celui-ci, mais elle court à partir du jour non pas de l'erreur (loin dans le passé le cas échéant) mais de celui où la demande de rectification a été adressée par le bailleur.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 1728ter, §1<sup>er</sup>, de l'ancien Code civil du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance

#### Proposition 53. Mentionner dans le bail la clé de répartition utilisée

##### *Position du problème*

- La grande diversité des clés de répartition utilisée est une cause possible d'erreur fréquente.
- Prenons un exemple. Un propriétaire veut facturer le gaz réservé à la chauffe de l'eau à sa locataire. Le compteur de gaz alimente deux logements. Le propriétaire répartit donc la consommation totale de gaz en deux (entre les deux appartements), ensuite encore en deux (chauffage/chauffe de l'eau) puis il calcule le pourcentage du volume

<sup>237</sup> Puisque, selon cette proposition, le décompte doit être établi annuellement et que le bailleur dispose d'un an pour le faire.

<sup>238</sup> Règlement technique pour la gestion du réseau de distribution d'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'accès à celui-ci, art. 264 §2.

<sup>239</sup> En effet, puisqu'il revient au gestionnaire du logement d'établir un décompte annuel et qu'il détient l'ensemble des informations de facturation, il serait injuste de limiter une rectification en faveur de l'occupant qui se rendrait compte de l'erreur au-delà de la période de deux ans. Cela reviendrait en effet à cautionner un enrichissement sans cause dans le chef du bailleur.

<sup>240</sup> De deux ans, si est adoptée la proposition n°49.

d'eau chaude que la locataire a consommé par rapport au reste de l'immeuble (via les compteurs d'eau chaude) et applique ce pourcentage à la consommation de gaz qu'il estime réservée à l'eau chaude. N'étant pas mentionnée sur le décompte, la méthode de calcul est à déduire par la locataire. Déceler ou corriger une erreur est dès lors un véritable travail d'enquête.

- Par surcroît, les méthodes de calculs de la répartition des charges ou les clés de répartition elles-mêmes peuvent varier d'une année à l'autre, ce qui induit pour le ménage, une analyse plus complexe de sa facture, un manque de prévisibilité dans son budget et une quasi impossibilité de rectification en cas d'erreur.

#### *Proposition de solution*

- Le contrat de bail devrait mentionner la clé de répartition utilisée.
- A défaut, la clé de répartition utilisée dans les décomptes ne pourra être modifiée sans l'accord explicite des locataires. Dans tous les cas, la modification de la clé de répartition devrait être communiquée aux occupants concernés avant l'établissement du décompte utilisant cette nouvelle clé.
- En sus, la clé devrait être mentionnée sur chaque décompte

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 1728ter, §1<sup>er</sup>, de l'ancien Code civil du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance

### Proposition 54. Prévoir une obligation de répartition des charges selon des consommations individuelles lorsque le logement dispose de mécanismes de comptage propres

#### *Position du problème*

- Certains logements, bien qu'étant équipés de mécanismes de comptage individuels (répartiteurs, compteurs de passage, etc.), sous soumis à une clé de répartition parfois arbitraire et ne tenant pas compte de la consommation individuelle mesurée.

#### *Proposition de solution*

- Prévoir une obligation de répartition des charges selon des consommations individuelles lorsque le logement dispose de mécanismes de comptage propres. Ce,

afin de permettre une facturation au plus proche des consommations réelles dans occupants.

*Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 1728ter, §1<sup>er</sup>, de l'ancien Code civil du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance

Proposition 55. Ne facturer que les frais correspondant aux consommations

*Position du problème*

- Certains bailleurs répercutent auprès des locataires des frais de recouvrement, en cas de paiement tardif de la facture d'énergie de départ. Or, lorsque le ménage s'est acquitté en temps et en heure des provisions dues au bailleur, il est injuste que la négligence de ce dernier ait pour effet de gonfler la facture.
- Dans le même ordre d'idée, certains bailleurs négligent l'entretien ou la réparation de certains équipements ce qui peut mener à des fuites, par exemple. Lorsque le bailleur est informé de ces dysfonctionnements, il devrait, à tout le moins, entreprendre les démarches nécessaires à la réparation et solliciter les tarifs adéquats pour faire diminuer la facture (comme le tarif fuite de Vivaqua).

*Proposition de solution*

- Conformément au principe d'exécution de bonne foi les conventions<sup>241</sup>, ce qui signifie notamment faire preuve de diligence, le propriétaire ne devrait pouvoir facturer que les frais normalement exigibles, en regard des consommations.
- Cela signifie qu'une consommation facturée à un prix prohibitif (en cas de consommation hors contrat ou de fuite d'eau par exemple) ne pourrait être répercutée sur le locataire que s'il a essayé de faire baisser la facture (tarif fuite) et s'il a géré les factures telle une personne normalement prudente et diligente (pas de facturation de frais de rappel).

---

<sup>241</sup> Art. 1134, §3 de l'ancien Code civil.

### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 1728ter, §1<sup>er</sup>, de l'ancien Code civil du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance

## **Section 10. Précompte immobilier**

### Proposition 56 : étendre à la colocation l'interdiction de faire peser le précompte immobilier sur les preneurs

#### *Position du problème*

- Le précompte immobilier ne saurait être mis à charge du locataire, énonce le législateur bruxellois, qui vise expressément le bail de résidence principale, le bail de logement étudiant et le bail glissant<sup>242</sup>.
- La colocation, toutefois, n'est pas mentionnée dans le texte. Et les travaux préparatoires observent un fâcheux mutisme sur la question<sup>243</sup>.
- Certes, le régime du bail de résidence principale<sup>244</sup> s'applique automatiquement à la colocation dont l'un des preneurs a affecté le bien loué à sa résidence principale (avec l'accord exprès ou tacite du bailleur)<sup>245</sup>, ce qui a pour résultat de faire tomber tous les colocataires sous le coup de l'exonération dans ce cas-là. Mais il se peut aussi qu'*aucun* d'entre eux ne procède de la sorte (pour des raisons diverses), ce qui écarte alors ledit régime.

#### *Proposition de solution*

- Étendre aux colocataires le bénéfice de cette disposition, ce qui ne ferait que rétablir une logique élémentaire (et mettre fin à une discrimination dépourvue de toute justification).

---

<sup>242</sup> Art. 226 du Code bruxellois du logement.

<sup>243</sup> Le commentaire des articles et l'exposé des motifs à tout le moins (projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n°A-488/1).

<sup>244</sup> Le chapitre III du titre XI du Code bruxellois du logement.

<sup>245</sup> Art. 258, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement. Il en va de même du chapitre sur le droit commun (le chapitre II du titre XI).

- Telle est la solution déjà appliquée, du reste, en Wallonie<sup>246</sup> et en Flandre<sup>247</sup>.

*Démarche(s) législative(s) à engager*

- Compléter l’art. 226 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d’ordonnance.

Proposition 57. Signaler la possibilité qu’ont les locataires d’obtenir une diminution de loyer s’ils ont deux enfants à charge (ou si le ménage compte un handicapé)

*Position du problème*

- Il est accordé à Bruxelles une « réduction du précompte immobilier » afférent à l’habitation « dans laquelle sont domiciliés les membres d’un ménage » comptant « au moins [...] deux enfants [qui] sont dans les conditions pour ouvrir le droit aux allocations familiales »<sup>248</sup> ; cette ristourne s’élève, par enfant, à 10% du précompte<sup>249</sup>.
- Une faveur analogue est accordée au ménage qui compte une personne handicapée (pas spécialement un enfant), avec ici une réduction de 20% du précompte (par personne handicapée).
- L’élément générateur de la réduction tient uniquement à la présence au sein du logement d’une famille avec deux enfants à charge minimum (ou d’un ménage comptant un handicapé). Aussi, on admet que le gain profite à ladite famille, qu’elle habite là à titre de propriétaire *ou de locataire*.
- Toutefois, le locataire n’acquiesce *pas* le précompte, coût incombant obligatoirement au propriétaire en effet<sup>250</sup> (et dont la charge ne peut être répercutée dans le loyer comme on vient de le voir<sup>251</sup>).

<sup>246</sup> Art. 73 du décret wallon du 15 mars 2018.

<sup>247</sup> Certes, rien n’est prévu en ce sens dans les articles du décret du 9 novembre 2018 réservés à la colocation (le chapitre VI du titre II). Celle-ci, toutefois, est vue par le législateur flamand comme une déclinaison du bail de résidence principale (puisque le chapitre VI sur la colocation fait partie intégrante du titre II, berceau du régime applicable baux de résidence principale, précisément). Et c’est au sein de ce dernier régime qu’on trouve l’interdiction d’imputation au preneur du précompte (art. 36, §1<sup>er</sup>, al. 2, du décret flamand du 9 novembre 2018).

<sup>248</sup> Art. 257, §4, al. 1<sup>er</sup>, du Code des impôts sur les revenus (« Région de Bruxelles-Capitale »).

<sup>249</sup> Art. 257, §4, al. 3, du Code des impôts sur les revenus (« Région de Bruxelles-Capitale »). La réduction culmine à 20% du précompte pour chaque enfant handicapé.

<sup>250</sup> Ou au possesseur, à l’emphytéote, au superficiaire ou encore à l’usufruitier (art. 251 du Code des impôts sur les revenus – « Région de Bruxelles-Capitale »).

<sup>251</sup> Art. 226 du Code bruxellois du logement.

- Il est possible néanmoins de faire jouir le locataire de la réduction d'impôt (dont il est, somme toute, à l'origine). Comment ? En principe, c'est au débiteur de l'impôt qu'est le bailleur à solliciter la réduction, mais le preneur semble pouvoir engager la démarche de son côté (au profit alors de son cocontractant). Il défalquera ensuite du loyer versé au bailleur le montant de la réduction. Et, en cas de problème, il invoquera les dispositions légales relatives à la restitution du paiement d'indu<sup>252</sup> ou effectuera une compensation avec le loyer dû<sup>253</sup>.
- Problème : extrêmement rares sont les locataires à connaître cette possibilité. Et encore plus rares sont ceux qui l'exploitent ! Déjà les propriétaires ne sont pas toujours au courant...
- Dès lors, les locataires passent à côté d'une économie de loyer de quelques centaines d'euros annuels, ce qui n'est tout de même pas rien. Et ce gain pourrait être réalisé *chaque année* (puisque le précompte est un impôt lui-même annuel). Par comparaison, la prime spéciale Covid représentait une mesure unique de 214 euros.
- En plus, comme aucune condition de durée minimale n'assortit la présence du ménage concerné au sein du logement, la réduction est due même si l'emménagement se fait à fin du mois de décembre par exemple. Et son montant est forfaitaire, et non proportionnel à la durée du séjour au sein du bien loué.

#### *Proposition de solution*

- Assigner au bailleur dont le locataire a deux enfants à charge (ou qui contracte avec un ménage comptant un handicapé) la double obligation suivante : engager les démarches fiscales visant à l'obtention de la réduction de précompte et déduire celle-ci du montant du loyer.
- La demande doit être adressée à l'administration fiscale dans les deux mois de l'entrée en vigueur du bail, par exemple.
- Une fois obtenue, la réduction doit, sur le principe, profiter rétroactivement au locataire.

---

<sup>252</sup> Les « sommes que le preneur aurait payées au-delà de celles dues en application de la loi ou de la convention » (art. 1728*quater*, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, du Code civil) ainsi que les « sommes indûment payées » (art. 2273, al. 2, du Code civil).

<sup>253</sup> « Les réductions sont déductibles du loyer, nonobstant toute convention contraire » (art. 259 du Code des impôts sur les revenus).

- Concrètement, on pourrait songer à étaler la réduction sur le nombre de mois effectifs de location. Cette formule, toutefois, serait source de complication, vu l'exigence de rétroactivité (le loyer a *déjà* été payé) ; ce, plus encore si le locataire n'a pas passé l'année entière dans le bien loué (ce qui ferait varier alors le loyer d'une année à l'autre).
- Aussi, un remboursement unique et global d'un montant équivalent à celui de la réduction semble préférable (en fin d'année par exemple), à des fins de simplicité.
- À titre de solution intermédiaire (mesure incitative plutôt que coercitive), il est possible aussi de modifier le bail-type pour y inclure une case en ce sens, à cocher par les parties, ou non.
- Enfin, et pour faire prendre conscience aux parties de cette nouvelle obligation (et enclencher plus automatiquement la procédure), il serait opportun d'inclure le nombre d'enfants du ménage locataire dans les données obligatoires du bail<sup>254</sup>.

*Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Ajouter un alinéa (2) à l'art. 226 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.
- Éventuellement, corriger l'arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juillet 2018 instaurant un modèle-type de bail à valeur indicative, *M.B.*, 6 août 2018 ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement.
- Ajouter un 7° au §1<sup>er</sup> de l'art. 218 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>254</sup> Art. 218, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

## Section 11. Enregistrement

### Proposition 58. Supprimer l'obligation de mise en demeure du bailleur par le locataire

#### *Position du problème*

- Comme sous le régime fédéral antérieur<sup>255</sup>, la sanction d'un défaut d'enregistrement du bail tient dans la possibilité donnée au preneur de partir, sans respecter le délai de préavis ni payer d'indemnité<sup>256</sup>.
- Toutefois, le législateur bruxellois a cru bon d'insérer une condition supplémentaire : que le preneur adresse au bailleur (par voie recommandée) une « mise en demeure d'enregistrer le bail ». Et le preneur ne peut partir que si cette mise en demeure est « demeurée sans suite utile » pendant un mois<sup>257</sup>.
- Disons-le tout net : cette chicane procédurale nous paraît peu heureuse, pour différentes raisons
  - le locataire, sur le principe, ne comprend pas pourquoi c'est à lui à accomplir une démarche formelle alors que c'est son cocontractant qui est en tort (« pourquoi devrais-je encore lui faire cette fleur ?! »). Première incohérence.
  - ce report paraît d'autant plus incompréhensible que la sanction réservée au défaut d'enregistrement est censée précisément permettre au preneur... de partir plus rapidement ! Seconde incohérence.
  - enfin, à l'échéance de la mise en demeure, c'est encore au preneur à accomplir une démarche, puisqu'il lui reviendra de vérifier si le bail a été (finalement) enregistré, ce qui lui rajoute un tâche. Troisième incohérence.
- À preuve ou à témoin, certains auteurs n'hésitent pas parler, à propos de cette nouveauté, d'un « affaiblissement de la protection offerte au locataire »<sup>258</sup>. *A minima*,

---

<sup>255</sup> Art. 3, §5, al. 3, de la section II du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

<sup>256</sup> Art. 227, al. 2, du Code bruxellois du logement. Comme déjà dit, toutefois, cette largesse n'exonère nullement le preneur de son obligation initiale d'envoyer un congé. Autrement dit, c'est des *délais* que celui-ci est exempté, son devoir de porter à la connaissance du bailleur son intention de partir restant intact.

<sup>257</sup> Art. 227, al. 2, *in fine*, du Code bruxellois du logement.

<sup>258</sup> S. GENIN et A. CRUQUENAIRE, « Nouveautés en matière de bail portant sur la résidence principale du preneur en Région wallonne », *La régionalisation du bail*, sous la direction d'I. Durant et É. Beguin, Bruxelles, Larcier, 2019, p. 117.

cette condition nouvelle a de quoi dissuader le locataire d'actionner la principale arme qu'il ait pour lutter contre le défaut d'enregistrement de son bail.

#### *Proposition de solution*

- Supprimer l'obligation préalable de mise en demeure du bailleur par le locataire.
- Les avantages seraient multiples :
  - Meilleure protection du preneur
  - La période d'incertitude serait ainsi réduite à néant.
  - Le bailleur sera davantage enclin à procéder à l'enregistrement (d'emblée) s'il sait que nulle possibilité de rattrapage ne lui sera offerte par la suite
- À titre de comparaison, la Flandre n'a nullement imposé une telle condition supplémentaire<sup>259</sup>.

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 227, al. 2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

#### Proposition 59. Étendre à la colocation la faculté donnée aux preneurs d'un bail non enregistré de partir sans attendre la fin du préavis ni payer d'indemnité

#### *Position du problème*

- On l'a dit, la sanction d'un défaut d'enregistrement du bail tient dans la possibilité donnée au preneur de partir, sans respecter le délai de préavis ni payer d'indemnité<sup>260</sup>. Cependant, cette faculté ne concerne que le bail de résidence principale et le bail étudiant, à lire le texte de loi en tous cas (qui évoque les seuls « articles 237, § 5, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, 238, alinéas 3 et 4, et 256, § 2, alinéa 2 » du Code bruxellois du logement<sup>261</sup>).

---

<sup>259</sup> Art. 20, §1<sup>er</sup>, al. 3, et art. 21, §2, al. 3, du décret flamand du 9 novembre 2018.

<sup>260</sup> Art. 227, al. 2, du Code bruxellois du logement. Comme déjà dit, toutefois, cette largesse n'exonère nullement le preneur de son obligation initiale d'envoyer un congé. Autrement dit, c'est des *délais* que celui-ci est exempté, son devoir de porter à la connaissance du bailleur son intention de partir restant intact.

<sup>261</sup> Art. 227, al. 2, du Code bruxellois du logement.

- La colocation, partant, ne bénéficie nullement du dispositif. Pourtant, il existe là aussi un délai de préavis à observer<sup>262</sup> (voire une compensation pécuniaire<sup>263</sup>) pour la résiliation anticipée, auquel le présent article 227 aurait pu utilement renvoyer (comme il le fait avec le bail de résidence principale et le bail de logement étudiant).
- Que l'exclusion de la colocation soit délibérée ou fortuite importe peu : il faut appliquer le Code, car un texte clair n'est pas censé s'interpréter. Il en découle une inégalité de traitement patente (dont les colocataires sont les premières victimes), dépourvue de toute justification.

#### *Proposition de solution*

- Étendre aux colocataires la sanction civile du défaut d'enregistrement, ce qui ne ferait que rétablir une logique élémentaire (et mettre fin à une discrimination inacceptable).
- Certes, nous recommandons par ailleurs la modification de ce type de sanction<sup>264</sup>, mais la présente réflexion prospère aussi, naturellement, avec l'éventuelle sanction de remplacement.

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 227, al. 2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### Proposition 60. Remplacer la sanction associée au défaut d'enregistrement

#### *Position du problème*

- On vient de le dire, la sanction d'un défaut d'enregistrement du bail tient dans la possibilité donnée au preneur de partir, sans respecter le délai de préavis ni payer d'indemnité<sup>265</sup>. Dans son principe même, cette sanction peut étonner, à un double titre.
- D'abord, on a greffé une sanction civile à une obligation de nature fiscale. La circonstance que le taux du droit d'enregistrement a été ramené à zéro n'affecte en

<sup>262</sup> Art. 260, §2, du Code bruxellois du logement.

<sup>263</sup> Art. 260, §7, du Code bruxellois du logement.

<sup>264</sup> Voy. la proposition suivante.

<sup>265</sup> Art. 227, al. 2, du Code bruxellois du logement. Comme déjà dit, toutefois, cette largesse n'exonère nullement le preneur de son obligation initiale d'envoyer un congé. Autrement dit, c'est des *délais* que celui-ci est exempté, son devoir de porter à la connaissance du bailleur son intention de partir restant intact.

rien la nature de cette obligation. Du reste, et malgré le caractère gratuit de la procédure, le retard pris dans l'enregistrement du bail vaut bien au bailleur une amende fiscale.

- Ensuite, et plus fondamentalement, il est pour le moins singulier d'assortir à une obligation<sup>266</sup> qui sert directement au maintien du locataire dans les lieux une sanction, la facilitation du départ du preneur, qui a un résultat exactement opposé ! Or, la volonté du preneur est précisément, de manière générale, de *demeurer* dans le logement loué ; ce, pour le triple motif que
  - tout déménagement coûte cher
  - le nouveau loyer est généralement plus élevé que l'ancien
  - il quitte le quartier dans lequel il a pu tisser des réseaux de solidarité précieux. Il ne faut jamais négliger le rôle (essentiel) que joue le quartier dans l'intégration d'un individu.

C'est une bien piètre « solution » dès lors que de dire au locataire qu'il n'a qu'à s'en aller... Et l'incohérence s'exacerbe lorsque l'on s'avise qu'à la base, c'est le bailleur qui est en faute, puisqu'il n'a pas procédé à l'enregistrement.

#### *Proposition de solution*

- De deux choses l'une dès lors : soit on en reste à la sanction fiscale, mais on l'alourdit et on la rend pleinement opérationnelle alors (pour lui conférer un effet dissuasif), soit on conserve la sanction civile, tout en la concevant différemment.
- Dans la mesure où l'amende fiscale ne profite de toute façon pas au locataire (alors que celui-ci est le premier pénalisé par un défaut d'enregistrement), nous penchons pour la seconde option : le maintien d'une sanction civile, mais repensée.
- À cet égard, l'expérience montre qu'une sanction financière (forte) est la seule qui soit un tant soit peu dissuasive.
  - Il a déjà été proposé plus haut<sup>267</sup> de subordonner l'indexation du loyer à l'enregistrement, par exemple. Il n'est pas sûr cependant que cela soit suffisant.

---

<sup>266</sup> L'enregistrement du bail.

<sup>267</sup> Proposition n°43.

- Aussi peut-on s'inspirer de qui est déjà prévu à l'encontre du bailleur qui, « sans justifier d'une circonstance exceptionnelle », n'occupe pas le bien personnellement ou qui n'a pas effectué les travaux dans le délai requis alors qu'il a résilié le bail de neuf ans pour l'un de ces motifs-là : à savoir une indemnité qui se calcule en mois de loyer<sup>268</sup>. Le chiffre de 18 est cependant un peu élevé ici, sans doute, mais l'idée est là.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 227, al. 2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

#### Proposition 61. Ne plus faire de l'enregistrement le vecteur principal de l'opposabilité du bail

##### *Position du problème*

- Il est permis de prolonger la réflexion en s'interrogeant sur l'utilité même d'une procédure comme l'enregistrement dans le domaine du bail. Hybride déjà à la base (mécanisme fiscal mais utilisé dans un cadre civil également), l'enregistrement n'a pour le locataire, en tous cas, qu'une seule vertu : doter le bail d'une date certaine et, ainsi, le rendre opposable aux éventuels acquéreurs du bien loué. Il est vrai qu'à défaut d'enregistrement, ce titulaire d'un simple droit personnel qu'est locataire est considéré comme un tiers par le nouveau propriétaire, aucunement tenu dès lors par le bail en cours.
- C'est bien ça le problème : l'effectivité d'une mesure qui a pour but unique (dans le cadre civil) la protection du locataire dépend en fait... du bailleur. Or, ce dernier n'a pas un intérêt démesuré à faire enregistrer le bail (même si un obstacle a été levé avec le caractère gratuit), car le logement sera plus attractif pour les candidats acquéreurs si le bail n'est pas opposable (et, partant, le locataire expulsable).
- Certes, une double sanction (fiscale et civile) est prévue en cas de défaut d'enregistrement, ce qui pourrait inciter le bailleur à faire diligence, mais :
  - 1) le prix de l'amende fiscale reste limité (25 euros<sup>269</sup>)

---

<sup>268</sup> Art. 237, §2, al. 4, et §3, al. 5, du Code bruxellois du logement.

<sup>269</sup> Art. 41, 1°, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe (quelle que soit la Région).

2) la sanction civile demeure largement inexploitée, car le preneur ne désire pas quitter le logement loué

- Certes encore, une protection alternative est aménagée au bénéfice du locataire d'un logement dont le bail n'a pas été enregistré mais qui occupe le bien depuis 6 mois au moins. Toutefois, cette protection est loin d'être absolue puisque l'acquéreur ne sera pas subrogé formellement dans les droits du vendeur. Au demeurant, l'acheteur a le droit en ce cas de mettre fin au bail tant pour occupation personnelle que pour travaux ou même sans motif mais moyennant indemnité ; et ce, à tout moment (et pas uniquement au triennat par exemple). Par ailleurs, rien dans le texte ne semble limiter cette faculté de résiliation aux baux de neuf ans par exemple.

#### *Proposition de solution*

- Ne plus faire de l'enregistrement le vecteur principal de l'opposabilité du bail.
- Avantages induits :
  - 1) pour le propriétaire : plus de sanction civile (et, donc, plus de risque que le locataire parte « du jour au lendemain » — même si ce risque est limité, comme expliqué)
  - 2) pour le locataire : l'acquéreur est automatiquement subrogé dans les droits du vendeur, ce qui rend davantage pérenne son maintien dans le bien loué
  - 3) en général : on met fin à la complexité et à la casuistique (le bail est-il enregistré ou pas ? si non, le locataire occupe-t-il le bien depuis plus de six mois ou pas ? le locataire qui peut partir doit-il tout de même envoyer un congé ? a-t-il bien envoyé sa mise en demeure au bailleur ? dans les délais ? etc.)
- Problème : il ne revient pas à une entité régionale de déterminer ce qui confère date certaine à un acte sous-seing privé, matière relevant du Code civil (et donc de l'autorité fédérale). Or, l'art. 8.22 dudit Code réserve<sup>270</sup> ce pouvoir-là à l'enregistrement et à la constatation par acte authentique (procédure plus formelle encore que l'enregistrement<sup>271</sup>).

---

<sup>270</sup> Voy. également, mais plus accessoirement, le 3° de cette disposition.

<sup>271</sup> Parce que requérant par exemple l'intervention d'un notaire.

- En revanche, il paraît possible pour ce faire d’exploiter la théorie des compétences implicites. La démarche n’a-t-elle pas été utilisée (avec succès) par la Région pour imposer des contraintes en matière de politique économique (en privant les banques du pouvoir de refuser le candidat à une garantie locative bancaire pour des raisons de solvabilité) ou en matière judiciaire (pour exclure l’arbitrage locatif prévu *ex ante*).
- Ou alors, il y a lieu de préciser que l’acquéreur ne peut mettre fin au bail que dans les conditions classiques (celles qui assujettissent déjà le bailleur), sans condition de délai.
- Ou encore, on s’inspire de la Flandre, où le régime de protection du preneur se déploie en trois temps. D’abord, en amont de la vente, le bailleur « informe le candidat-titulaire du droit réel du fait que le bien est loué ainsi que du type de bail »<sup>272</sup>. Ensuite, « le contrat de transfert du droit réel mentionne que le bien est loué et reprend les données de ce bail »<sup>273</sup>. Enfin, après la vente, l’acheteur « est subrogé à tous les droits et obligations du bailleur qui sont liés au droit réel à la date de la passation de l’acte authentique »<sup>274</sup> ; ce, « même si le bail réserve la faculté d’expulsion en cas d’aliénation »<sup>275</sup>. On le voit, il n’est nulle part question, au sein du système flamand, de date certaine ni d’enregistrement du bail ; la subrogation se fait mécaniquement, dès la transaction opérée. Le but, en définitive, est d’avoir un régime juridique « totalement simplifié »<sup>276</sup> et, à la fois, de « renforcer la sécurité d’occupation du preneur »<sup>277</sup>, détaille l’auteur du texte<sup>278</sup>.
- La législation du Québec peut également constituer une source d’inspiration, avec son « droit au maintien » du locataire<sup>279</sup>. « L’aliénation volontaire ou forcée d’un immeuble comportant un logement, ou l’extinction du titre du locateur, ne permet pas au nouveau locateur de résilier le bail. Celui-ci est continué et peut être reconduit comme tout autre bail », énonce ainsi l’art. 1937 du Code civil québécois ; « Le nouveau locateur a, envers le locataire, les droits et obligations résultant du bail ».

<sup>272</sup> Art. 38, al. 1<sup>er</sup>, première phrase, du décret flamand du 9 novembre 2018.

<sup>273</sup> Art. 38, al. 1<sup>er</sup>, seconde phrase, du décret flamand du 9 novembre 2018.

<sup>274</sup> Ou à la date d’élaboration du transfert du droit réel entre le bailleur et l’attributaire si celui-ci a lieu ultérieurement.

<sup>275</sup> Art. 38, al. 2, du décret flamand du 9 novembre 2018.

<sup>276</sup> Traduction libre (« grondig vereenvoudigd »).

<sup>277</sup> Traduction libre (« de woonzekerheid van de huurder te versterken »).

<sup>278</sup> Ontwerp van decreet houdende bepalingen betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan, *memorie van toelichting*, VI. *parl.*, 2017-2018, n°1612/1, p. 52 et 53.

<sup>279</sup> Voy. *infra* notre proposition n°83.

### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 227 et l'art. 229, al. 3, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

## **Section 12. Vente du bien loué**

### Proposition 62. Dissocier la protection du preneur de l'enregistrement du bail

#### *Position du problème*

- Le bail qui a une date certaine (dans les faits, qui est enregistré<sup>280</sup>) *antérieure* à l'aliénation du bien loué (à titre onéreux<sup>281</sup> ou gratuit<sup>282</sup>) est opposable de manière automatique à l'acquéreur ; en effet, l'acheteur est « subrogé aux droits et obligations du bailleur » en ce cas, « même si le bail réserve la faculté d'expulsion en cas d'aliénation »<sup>283</sup>. En clair, le locataire est protégé en cas de vente du bien loué, puisque l'acheteur doit reprendre son bail<sup>284</sup>.
- Il peut cependant paraître singulier de faire dépendre un dispositif conçu au bénéfice du preneur d'une formalité (l'enregistrement du bail) incombant... au bailleur.
- Certes, la législation bruxelloise aménage une protection subsidiaire au profit du locataire d'un bail non enregistré qui occupe le bien depuis six mois au moins, mais celle-ci est loin d'être absolue puisqu'elle n'empêche pas l'acquéreur d'abréger le bail *à tout moment*, pour occupation personnelle, pour réaliser des travaux ou même sans motif mais avec indemnité<sup>285</sup>. À titre de comparaison, l'acheteur d'un bien dont le bail est enregistré ne peut adresser son renon pour travaux ou sans motif mais indemnité qu'au terme d'un triennat<sup>286</sup>.

---

<sup>280</sup> Voy. cependant, plus largement, l'art. 8.22 du Code civil.

<sup>281</sup> Vente, échange, expropriation, etc.

<sup>282</sup> Donation ou legs par exemple.

<sup>283</sup> Art. 229, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>284</sup> Ce qui n'empêche naturellement pas ce dernier d'utiliser les facultés traditionnelles de résiliation anticipée mises à sa disposition par la loi (art. 237, §2 à 4, du Code bruxellois du logement par exemple).

<sup>285</sup> Moyennant un congé de six mois notifié au preneur au plus tard dans les six mois qui suivent la date de la passation de l'acte authentique. Voy. l'art. 229, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>286</sup> Art. 237, §3 et 4, du Code bruxellois du logement.

- Une autre incertitude émerge : c'est « pour les motifs et dans les conditions visées à l'article 237, §§ 2, 3 et 4 » du Code bruxellois du logement que l'acquéreur d'un bien (dont le bail n'est pas enregistré mais qui est occupé depuis six mois au moins) est admis à résilier le contrat de location<sup>287</sup>. Le fait que ces dispositions visent uniquement le bail (de résidence principale) de neuf ans signifie-t-il que la possibilité de résiliation anticipée (à tout moment durant les six ou trois mois respectivement) n'échoit à l'acquéreur que si le bail a une telle durée de neuf ans ? On se perd en conjectures, avouons-le.
- Toujours est-il que si, à la fois, le bail n'a pas date certaine et que le locataire a emménagé là il y a *moins* de six mois, il ne saurait être question alors d'opposabilité du bail, ni de subrogation de l'acquéreur. Tiers au bail, ce dernier est libre en ce cas de procéder à l'expulsion de l'habitant<sup>288</sup>, pour n'importe quel motif (ou même en n'en livrant aucun), sans observer de délai de préavis ni verser d'indemnité<sup>289</sup>. Cette décision peut sembler rude pour le preneur (vu comme un simple occupant sans titre ni droit !), alors même que l'enregistrement du bail n'est nullement de son ressort.

#### *Proposition de solution*

- Délier la protection du preneur de la formalité de l'enregistrement ; autrement dit, ne plus faire de la date certaine du bail l'élément nodal de cette protection. Il convient donc conférer davantage d'automaticité à la subrogation de l'acquéreur dans les droits et obligations du vendeur de la chose louée.
- Au passage, on rendra sans objet les questions liées à l'application éventuelle au bail de courte durée du régime actuel et on sortira par le haut des éternelles querelles sémantiques et d'interprétation. Simplification du texte et protection renforcée du preneur : tels doivent être les deux nouveaux maîtres-mots.
- C'est, répétons-le, la voie empruntée par la Flandre précisément (dans son décret sur le bail d'habitation), où le régime de protection se déploie en trois temps. D'abord, en amont de la vente, le bailleur « informe le candidat-titulaire du droit réel du fait que le bien est loué ainsi que du type de bail »<sup>290</sup>. Ensuite, « le contrat de transfert du droit

<sup>287</sup> Art. 229, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>288</sup> C'est une procédure spécifique qui s'applique aujourd'hui « en matière d'expulsion de lieux occupés sans droit ni titre » (chapitre XV<sup>ter</sup> du livre IV de la quatrième partie du Code judiciaire — art. 1344<sup>octies</sup> et s.).

<sup>289</sup> Une décision de justice est néanmoins nécessaire à cet effet.

<sup>290</sup> Art. 38, al. 1<sup>er</sup>, première phrase, du décret flamand du 9 novembre 2018.

réal mentionne que le bien est loué et reprend les données de ce bail »<sup>291</sup>. Enfin, après la vente, l'acheteur « est subrogé à tous les droits et obligations du bailleur qui sont liés au droit réel à la date de la passation de l'acte authentique »<sup>292</sup> ; ce, « même si le bail réserve la faculté d'expulsion en cas d'aliénation »<sup>293</sup>. On le voit, il n'est nulle part question, au sein du système flamand, de date certaine ni d'enregistrement du bail ; la subrogation se fait mécaniquement, dès la transaction opérée. Le but, en définitive, est d'avoir un régime juridique « totalement simplifié »<sup>294</sup> et, à la fois, de « renforcer la sécurité d'occupation du preneur »<sup>295</sup>, détaille l'auteur du texte<sup>296</sup>.

- La législation du Québec peut également constituer une source d'inspiration, avec son « droit au maintien » du locataire<sup>297</sup>. « L'aliénation volontaire ou forcée d'un immeuble comportant un logement, ou l'extinction du titre du locateur, ne permet pas au nouveau locateur de résilier le bail. Celui-ci est continué et peut être reconduit comme tout autre bail », énonce ainsi l'art. 1937 du Code civil québécois ; « Le nouveau locateur a, envers le locataire, les droits et obligations résultant du bail ».

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 229 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>291</sup> Art. 38, al. 1<sup>er</sup>, seconde phrase, du décret flamand du 9 novembre 2018.

<sup>292</sup> Ou à la date d'élaboration du transfert du droit réel entre le bailleur et l'attributaire si celui-ci a lieu ultérieurement.

<sup>293</sup> Art. 38, al. 2, du décret flamand du 9 novembre 2018.

<sup>294</sup> Traduction libre (« grondig vereenvoudigd »).

<sup>295</sup> Traduction libre (« de woonzekerheid van de huurder te versterken »).

<sup>296</sup> Ontwerp van decreet houdende bepalingen betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan, *memorie van toelichting*, VI. *parl.*, 2017-2018, n°1612/1, p. 52 et 53.

<sup>297</sup> Voy. *infra* notre proposition n°83.

## Section 13. Cession du bail et sous-location

### *Sous-section 1. Cession de bail*

Proposition 63. Rendre à nouveau la cession du bail autorisée par principe (sauf dérogation contractuelle)

#### *Position du problème*

- La cession de bail est un mécanisme avantageux pour le preneur qui veut quitter le bien sans recourir au dispositif complexe de la location/sous-location (lequel continue à le tenir responsable vis-à-vis du bailleur). Naturellement, ce dernier peut toujours s'opposer à une telle cession (comme à une sous-location, du reste).
- À cet égard, le texte bruxellois sur le bail d'habitation signe un recul (du point de vue des droits du preneur) par rapport à la loi fédérale préexistante. Sous l'empire de celle-ci<sup>298</sup>, la cession du contrat de location était autorisée par principe dans le droit commun du bail<sup>299</sup>, à moins que la convention l'ait interdite expressément. Aujourd'hui, à Bruxelles, une solution inverse prévaut dans le même droit commun du bail : toute cession est *prohibée*, sauf dérogation contractuelle<sup>300</sup>.
- Certes, il reste possible théoriquement de prévoir une cession de bail mais, pour ce faire, il faudra au locataire modifier le contrat proposé par le bailleur, ce qui semble illusoire. Trop souvent, en effet, le contrat de location est proposé par le bailleur comme un contrat d'adhésion (« à prendre ou à laisser »), que le preneur, vu son infériorité socio-économique, n'est pas en mesure de discuter ni encore moins de négocier.

#### *Proposition de solution*

- Revenir à la solution antérieure et proposer que, par défaut, la cession est autorisée, sauf dérogation contractuelle expresse.

---

<sup>298</sup> Art. 1717, al. 1<sup>er</sup> et 5, du Code civil.

<sup>299</sup> Pour le bail de résidence principale toutefois, voy. l'art. 4, §1<sup>er</sup>, de la section II du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

<sup>300</sup> Art. 230, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement : « la cession du bail est interdite sauf accord écrit et préalable du bailleur ».

- C'est, à titre de comparaison, l'optique privilégiée en Flandre, qui a conservé intact<sup>301</sup> le droit commun fédéral du bail<sup>302</sup> (à titre supplétif), lequel autorise donc la cession du bail (sauf interdiction contractuelle)<sup>303</sup>.

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 230, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### Proposition 64. Encadrer le pouvoir (discrétionnaire) de refus du bailleur à l'encontre du cessionnaire

#### *Position du problème*

- Le législateur bruxellois a enserré l'éventuelle cession de bail dans une condition supplémentaire (en sus de l'accord préalable du bailleur) : que celui-ci accepte la personne du cessionnaire.
- Pour ce faire, un « projet de cession » doit être notifié par le locataire au bailleur (via recommandé)<sup>304</sup>. Ce projet comprend un grand nombre d'informations relatives au candidat cessionnaire<sup>305</sup>, ce qui peut déjà poser question sur le plan du respect de la vie privée (expressément consacré par l'article 22 de la Constitution)<sup>306</sup>.
- Le Code du logement évoque un « document standardisé » officiel pour baliser cette collecte de données<sup>307</sup>. Ce texte, toutefois, n'a toujours pas été pris.
- Surtout, le bailleur est libre de s'opposer à ce projet de cession de manière discrétionnaire<sup>308</sup>. Du reste, il n'a pas à s'en justifier. Il n'a donc aucune démarche

<sup>301</sup> Art. 3 du décret flamand du 9 novembre 2018.

<sup>302</sup> Mais le régime flamand de résidence principale réintroduit la nécessité d'un accord du bailleur (art. 31, al. 1<sup>er</sup>, première phrase, du décret flamand du 9 novembre 2018).

<sup>303</sup> Art. 1717, al. 1<sup>er</sup>, du Code civil.

<sup>304</sup> Art. 230, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>305</sup> Le bailleur a ainsi le droit de connaître le nom et le prénom du candidat cessionnaire, d'avoir un moyen de communication avec lui, de prendre possession de tout document permettant d'attester l'identité de celui-ci et de sa capacité de contracter, de savoir le nombre de personnes qui composent le ménage du candidat cessionnaire ainsi que le montant des ressources financières dont ce dernier dispose (ou son estimation). Voy. l'art. 200ter, §2, du Code bruxellois du logement.

<sup>306</sup> Notons cependant que les données susceptibles d'être exigées du preneur (et qui apparaîtront dans le « document standardisé » précité) ne peuvent être recueillies que « dans le respect des réglementations relatives à la protection de la vie privée » (art. 200ter, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement).

<sup>307</sup> Art. 230, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement, qui renvoie à l'art. 200ter, §2, du même Code.

<sup>308</sup> Art. 230, §2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

particulière à entreprendre puisque la cession est désormais prohibée sauf convention contraire ; il lui suffit de récuser la personne choisie par le preneur (pour reprendre le bail), sans donner aucune explication.

- Il y a plus : en cas de défaut de réponse du bailleur dans le délai requis (trente jours à partir de la réception du projet<sup>309</sup>), « la cession est réputée refusée »<sup>310</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Encadrer le pouvoir (discrétionnaire) de refus du bailleur à l'encontre du cessionnaire
- On pourrait à cet égard s'inspirer du régime conçu pour la colocation (en cas de velléité de départ anticipé d'un des preneurs) : le bailleur ne peut refuser le locataire de remplacement (trouvé par le colocataire en partance) que pour de « justes et raisonnables motifs »<sup>311</sup>.
- En quoi consistent ceux-ci ? Le législateur bruxellois évoque uniquement la santé financière de l'intéressé : ainsi, le colocataire remplaçant « doit présenter des indices de solvabilité permettant d'assurer sa part de loyer, dans le respect du titre X du Code »<sup>312</sup>. Intitulé « De l'égalité de traitement », ledit titre X contient pour sa part les normes anti-discrimination adoptées par la Région bruxelloise en matière de logement.
- Notons que la Flandre, dans le même cas de figure du remplacement d'un colocataire, introduit un critère inédit : l'intéressé peut être refusé si la norme d'occupation (qui fixe la superficie minimale de l'habitation en fonction de la composition du ménage et, concrètement, du nombre d'habitants) est dépassée<sup>313</sup>. Il est également permis de s'en inspirer.
- Enfin, il conviendrait d'adopter le « document standardisé » annoncé, histoire de circonscrire les données à rassembler.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 230, §2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>309</sup> À compter du jour où le recommandé contenant le projet de cession est présenté à l'adresse du bailleur. Épinglons à ce propos une disparité procédurale : si le preneur est tenu de communiquer son projet de cession par voie recommandée (art. 230, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement), aucune condition de forme n'entoure l'envoi de la réponse du bailleur (laquelle pourrait même dès lors être donnée par oral, le cas échéant). Voy. B. LOUVEAUX, *Bail d'habitation...*, op. cit., p. 842.

<sup>310</sup> Art. 230, §2, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>311</sup> Art. 260, §5, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>312</sup> Art. 260, §5, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>313</sup> Art. 52, §3, al. 4, 3<sup>o</sup>, du décret flamand du 9 novembre 2018.

- Adopter le « document standardisé » destiné à baliser cette collecte de données ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement.

Proposition 65. Obliger le cédant à transmettre au cessionnaire les informations précontractuelles reçues

*Position du problème*

- L'ordonnance sur le bail d'habitation impose au cédant de transmettre au cessionnaire la copie du contrat de bail ainsi que de l'état des lieux d'entrée<sup>314</sup>. Il n'en va pas de même cependant des nombreuses (et précieuses) informations dites précontractuelles reçues à l'époque par le preneur<sup>315</sup>. Du reste, le cédant n'est *pas* le bailleur du cessionnaire<sup>316</sup>.
- Certes, plusieurs de ces renseignements figurent dans le contrat de bail<sup>317</sup> (dont copie est bien réservée au cessionnaire), mais pas tous. Songeons par exemple au certificat de performance énergétique ou au « mode de gestion de l'immeuble »<sup>318</sup>.

*Proposition de solution*

- Obliger le cédant à transmettre au cessionnaire les informations précontractuelles reçues.

*Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 230, §3, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

<sup>314</sup> Art. 230, §3, du Code bruxellois du logement.

<sup>315</sup> Art. 217, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>316</sup> B. LOUVEAUX, *Bail d'habitation...*, *op. cit.*, p. 839.

<sup>317</sup> Loyer, charges, éventuels compteurs individuels et description du logement (art. 217, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 1° à 4°, du Code bruxellois du logement, à comparer avec l'art. 218, §1<sup>er</sup>, du même Code). Concernant ce dernier élément (la « description du logement »), l'ordonnance du 27 juillet 2017 va même plus loin, imposant que le contrat de location contienne « la désignation de tous les locaux et parties d'immeuble couvrant l'objet du bail » (art. 218, §1<sup>er</sup>, 3°, du Code bruxellois du logement).

<sup>318</sup> Art. 217, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 5° et 6°, du Code bruxellois du logement.

## ***Sous-section 2. Sous-location***

### Proposition 66. Rendre à nouveau la sous-location autorisée par principe (sauf dérogation contractuelle)

#### *Position du problème*

- La sous-location est un mécanisme avantageux pour le preneur qui veut quitter le bien un temps et le réintégrer à son retour ; ce besoin est encore plus vif dans les colocations et dans les logements pour étudiants. Naturellement, le bailleur peut toujours s'opposer à une telle opération.
- À cet égard, le texte bruxellois sur le bail d'habitation signe un recul (du point de vue des droits du preneur) par rapport à la loi fédérale préexistante. Sous l'empire de celle-ci<sup>319</sup>, la sous-location était autorisée par principe dans le droit commun du bail<sup>320</sup>, à moins que la convention l'ait interdite expressément. Aujourd'hui, à Bruxelles, une solution inverse prévaut dans le même droit commun du bail : toute sous-location est *prohibée*, sauf dérogation contractuelle<sup>321</sup>.
- Certes, il reste possible théoriquement de prévoir une sous-location mais, pour ce faire, il faudra au locataire modifier le contrat proposé par le bailleur, ce qui semble illusoire. Trop souvent, en effet, le contrat de location est proposé par le bailleur comme un contrat d'adhésion (« à prendre ou à laisser »), que le preneur, vu son infériorité socio-économique, n'est pas en mesure de discuter ni encore moins de négocier.
- Cet état de fait ne serait pas trop grave encore si, dans le même temps, le régime du bail de logement étudiant et/ou de la colocation avai(en)t prévu une facilitation de la sous-location... *quod non*.

#### *Proposition de solution*

- Revenir à la solution antérieure et proposer que, par défaut, la sous-location est autorisée, sauf dérogation contractuelle expresse.

---

<sup>319</sup> Art. 1717, al. 1<sup>er</sup>, du Code civil.

<sup>320</sup> Pour le bail de résidence principale toutefois, voy. l'art. 4, §2, al. 2, *in limine*, de la section II du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

<sup>321</sup> Art. 230, §5, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

- C'est, à titre de comparaison, l'optique privilégiée en Flandre, qui a conservé intact<sup>322</sup> le droit commun fédéral du bail<sup>323</sup> (à titre supplétif), lequel autorise donc la cession du bail (sauf interdiction contractuelle)<sup>324</sup>.

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 230, §5, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### Proposition 67. Encadrer le pouvoir (supposé) de refus du bailleur à l'encontre du sous-locataire

#### *Position du problème*

- Le législateur bruxellois a enserré l'éventuelle sous-location de bail dans une condition supplémentaire (en sus de l'accord préalable du bailleur) : que soit notifié à ce dernier le « projet de sous-location »<sup>325</sup> (qui comprend « toutes les données d'identification du sous-locataire »<sup>326</sup>).
- Comme pour la cession de bail, ce projet doit être établi en conformité avec l'article 200ter, §2, du Code du logement afférent au « document standardisé » répertoriant les données exigibles du candidat preneur sélectionné. Ce document, malheureusement, est toujours inexistant à ce jour....
- Par opposition ici à la cession de bail, il n'est pas prévu que le bailleur puisse refuser la personne du sous-locataire (ou, plus formellement, le projet de sous-location). On pourrait en inférer que le bailleur n'a dès lors pas le pouvoir de refuser l'intéressé, car si le législateur l'avait voulu, il l'aurait exprimé avec plus de netteté, puisqu'il l'a bien fait avec la cession de bail<sup>327</sup>. Mais les travaux préparatoires semblent emprunter une direction inverse<sup>328</sup>.

---

<sup>322</sup> Art. 3 du décret flamand du 9 novembre 2018.

<sup>323</sup> Mais le régime flamand de résidence principale réintroduit la nécessité d'un accord du bailleur (art. 32, §2, al. 1<sup>er</sup>, du décret flamand du 9 novembre 2018).

<sup>324</sup> Art. 1717, al. 1<sup>er</sup>, du Code civil.

<sup>325</sup> Art. 230, §5, al. 2, première phrase, du Code bruxellois du logement.

<sup>326</sup> Art. 230, §5, al. 2, seconde phrase, du Code bruxellois du logement.

<sup>327</sup> Art. 230, §2, al. 2 et 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>328</sup> Devant le Parlement (en commission), la ministre du Logement a laissé percevoir en effet qu'elle entendait bien octroyer un tel droit de veto au bailleur. Ainsi, « le bailleur choisit un locataire précis et n'a pas toujours

### *Proposition de solution*

- D'abord, clarifier la situation (et doter ou non le bailleur d'un pouvoir de refus à l'encontre du sous-locataire).
- Il n'est pas sûr qu'il faille conférer ce pouvoir car, de toute façon, « le preneur répond seul vis-à-vis du bailleur [...] des conséquences qui résultent de l'inobservation des dispositions du présent article [230 du Code bruxellois du logement] »<sup>329</sup>. C'est donc au locataire (principal) à supporter un éventuel manquement du sous-locataire ; juridiquement d'ailleurs, ce dernier est un tiers pour le bailleur.
- On peut comprendre cette préoccupation du bailleur dans le cadre de la cession du bail car, là, « le cédant est déchargé de toute obligation future »<sup>330</sup>. Rien de tel, ici, en revanche : le locataire principal ne part pas mais reste pleinement engagé vis-à-vis du bailleur.
- Mais si la décision est prise de donner malgré tout ce pouvoir de refus au bailleur, il faut l'encadrer.
- On pourrait à cet égard s'inspirer du régime conçu pour la colocation (en cas de velléité de départ anticipé d'un des preneurs) : le bailleur ne peut refuser le locataire de remplacement (trouvé par le colocataire en partance) que pour de « justes et raisonnables motifs »<sup>331</sup>.
- En quoi consistent ceux-ci ? Le législateur bruxellois évoque uniquement la santé financière de l'intéressé : ainsi, le colocataire remplaçant « doit présenter des indices de solvabilité permettant d'assurer sa part de loyer, dans le respect du titre X du Code »<sup>332</sup>. Intitulé « De l'égalité de traitement », ledit titre X contient pour sa part les normes anti-discrimination adoptées par la Région bruxelloise en matière de logement.
- Notons que la Flandre, dans le même cas de figure du remplacement d'un colocataire, introduit un critère inédit : l'intéressé peut être refusé si la norme d'occupation (qui

---

envie d'en choisir un autre », explique-t-elle, tout en appelant de ses vœux un « examen au cas par cas de tout nouveau candidat sous-locataire » ; en somme, le bailleur doit pouvoir « marquer son accord et son désaccord en connaissance de cause » (projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, rapport fait au nom de la commission du Logement, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n°A-488/2, p. 117).

<sup>329</sup> Art. 230, §6, du Code bruxellois du logement.

<sup>330</sup> Art. 230, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>331</sup> Art. 260, §5, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>332</sup> Art. 260, §5, al. 2, du Code bruxellois du logement.

fixe la superficie minimale de l'habitation en fonction de la composition du ménage et, concrètement, du nombre d'habitants) est dépassée<sup>333</sup>. Il est également permis de s'en inspirer.

- En tout état de cause, il conviendrait d'adopter le « document standardisé » annoncé, histoire de circonscrire les données à rassembler.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Compléter l'art. 230, §5, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.
- Adopter le « document standardisé » destiné à baliser cette collecte de données ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement.

## **Section 14. Congé**

### Proposition 68. Préciser le jour où prend effet le congé qui n'est pas donné à tout moment

#### *Position du problème*

- Quel jour exactement prend effet le congé (qu'il soit donné par le bailleur ou le preneur d'ailleurs) ? S'il s'agit d'un congé qui « peut être donné à tout moment », le régime légal est clair : le délai de préavis prend cours « le premier jour du mois qui suit le mois durant lequel le congé est donné »<sup>334</sup>.
- Problème : cette solution ne concerne donc que les congés qui se donnent « à tout moment ». Qu'en est-il dès lors de *tous les autres*, qu'il s'agisse des préavis envoyés en cours de bail ou à l'échéance du contrat ? Par exemple, c'est à certains moments précis seulement (à l'expiration des premier et deuxième triennats, en l'occurrence) que le bailleur est admis à résilier anticipativement un bail de neuf ans pour cause de travaux<sup>335</sup> ou sans motif mais moyennant indemnité<sup>336</sup>; et il ne peut être mis fin prématurément à un contrat de courte durée (par le bailleur toujours) qu'après la première année de location<sup>337</sup>.

---

<sup>333</sup> Art. 52, §3, al. 4, 3°, du décret flamand du 9 novembre 2018.

<sup>334</sup> Art. 231 du Code bruxellois du logement.

<sup>335</sup> Art. 237, §3, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>336</sup> Art. 237, §4, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>337</sup> Art. 238, al. 4, du Code bruxellois du logement.

- Puisque, en ce cas, le délai n'attend pas le premier jour du mot qui suit pour débiter, on considère qu'il démarre immédiatement. En disant cela, on n'a encore rien dit. Car ce laps de temps commence-t-il le jour de l'envoi du congé ? Ou de sa réception par le preneur ? Ou de sa lecture effective ? Ou, à défaut, au jour où le locataire est censé l'avoir lu ?
- Il en résulte un défaut de sécurité juridique, préjudiciable au preneur (mais aussi au bailleur).

#### *Proposition de solution*

- Il est proposé de consacrer dans la loi la théorie actuellement dominante : celle de la réception<sup>338</sup>. Seul compterait dès lors le jour où le locataire est « présumé avoir eu connaissance » du document. Il s'agit concrètement, en cas d'exploit d'huissier, du jour de la notification ; en cas de recommandé, du jour de la présentation de lettre au domicile du preneur ; et, en cas de lettre simple, du surlendemain du jour où elle a été postée.
- En d'autres termes, le preneur qui tarderait à aller à la poste pour retirer le recommandé par exemple supporterait sa négligence. Avec cette réforme, toutefois, on n'occasionnerait pas un recul des droits du preneur, puisqu'on *l'informerait clairement* de ses droits et obligations ; rien n'est pire pour lui que d'être pris dépourvu et de subir la sanction sans l'avoir anticipée.
- Si l'on entend toutefois donner davantage de temps au preneur (et se montrer plus précis), il est permis également de s'inspirer du droit du travail. Ainsi est-il prévu, en cas de congé donné par le travailleur ou l'employeur en vue de mettre fin à un contrat de travail à durée indéterminée, que la notification dudit congé faite par lettre recommandée à la poste sorte ses effets « le troisième jour ouvrable suivant la date de son expédition »<sup>339</sup>.
- De manière générale, le jour en question (le point de départ du délai) n'est *pas* comptabilisé dans ledit délai, celui-ci ne commençant effectivement que le lendemain<sup>340</sup>.

<sup>338</sup> B. LOUVEAUX, *Bail d'habitation en Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, Larcier, 2018, p. 265.

<sup>339</sup> Art. 37, §1er, al. 3 et 4, de la loi du 3 juillet 1978 sur les contrats de travail.

<sup>340</sup> *Dies a quo non computatur in termino, dies ad quem computatur*. Pour une application récente (à propos du délai laissé au fonctionnaire délégué pour trancher le recours du bailleur exercé contre une amende consécutive

### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 231 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

## **Section 15. Décès du preneur**

### Proposition 69. Instaurer une possibilité de contrôle juridictionnel sur la décision du bailleur de résilier le bail

#### *Position du problème*

- La cession de bail est un mécanisme avantageux pour le preneur qui veut quitter le bien sans recourir au dispositif complexe de la location/sous-location (lequel continue à le tenir responsable vis-à-vis du bailleur). Naturellement, ce dernier peut toujours s'opposer à une telle cession (comme à une sous-location, du reste).
- En cas du décès du preneur, le Code du logement que si deux autres conditions sont réunies (à savoir non-paiement de deux mois de loyer et la non-occupation des lieux par les membres du ménage du preneur depuis son décès), «le bailleur peut considérer le bail comme résilié »<sup>341</sup>.
- Il faut toutefois déplorer l'absence de contrôle juridictionnel sur la réunion des conditions ainsi fixées, ce qui pourrait générer la violation des droits de héritiers, et ouvrir la porte à quelques abus.

#### *Proposition de solution*

- Instaurer une possibilité de contrôle juridictionnel sur la décision du bailleur de résilier le bail.

### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 232, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

à la non conformité du logement aux normes régionales de salubrité), voy. C.E. (VI), 28 juin 2018, n°242.011, Saidi. Voy. également l'art. 53 du Code judiciaire.

<sup>341</sup> Art. 232, al. 1<sup>er</sup>.

## Section 16. Expulsion sauvages

### Proposition 70. Prévoir une sanction financière (dissuasive)

#### *Position du problème*

- Les expulsions sauvages, sans décision judiciaire ni titre exécutoire, sont une réalité cruelle, aussi attentatoire aux droits fondamentaux du preneur qu'illégale. Elles sont, du reste, répréhensibles pénalement<sup>342</sup>.
- Certes, les locataires concernés peuvent saisir la justice, mais peu y recourent, en raison à la fois de la lenteur de la procédure et de l'appréhension que peut susciter chez eux l'appareil judiciaire<sup>343</sup>.
- Certes aussi, s'agissant d'une matière pénale, la police peut également être sollicitée (en vue d'une réaction plus rapide), mais il arrive que les agents refusent d'intervenir, au prétexte que l'affaire serait purement civile ou d'ordre contractuel (*quod non*).

#### *Proposition de solution*

- L'expérience montre qu'une sanction financière (forte) est la seule qui soit un tant soit peu dissuasive. Dès lors, on propose de s'inspirer de qui est déjà prévu pour le bailleur qui, « sans justifier d'une circonstance exceptionnelle », n'occupe pas le bien personnellement ou qui n'a pas effectué les travaux dans le délai requis alors qu'il a résilié le bail de neuf ans pour l'un de ces motifs-là : à savoir une indemnité de 18 mois de loyer<sup>344</sup>.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Ajouter un art. 233/1 dans le Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>342</sup> Sur pied de l'art. 439 du Code pénal.

<sup>343</sup> Cf. l'étude *Justice de paix : bailleurs welcome !* publiée en 2021 par le RBDH. Voy. aussi V. van der PLANCKE et N. BERNARD, *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement*, Bruxelles, Observatoire de la Santé et du Social de la Commission communautaire commune, 2019.

<sup>344</sup> Art. 237, §2, al. 4, et §3, al. 5, du Code bruxellois du logement.

## Proposition 71. Permettre une saisine rapide de la justice pour stopper l'expulsion

### *Position du problème*

- Une sanction financière n'est pas tout ; même conséquente, elle n'a pas le pouvoir en soi de faire réintégrer son logement.
- Ce qu'il faut surtout, dès lors, c'est éviter que locataire perde son bien, car l'expulsion (surtout sauvage) cause toujours un traumatisme, à de multiples niveaux.

### *Proposition de solution*

- En parallèle dès lors de l'indemnité, il convient de permettre au preneur concerné de saisir la justice dans un délai extrêmement rapide, pour *stopper l'expulsion tant qu'elle a lieu*.
- C'est exactement ce qui a été prévu en matière de discrimination, par exemple, où il importe en effet que le comportement abusif et illégal du bailleur prenne fin *immédiatement* (et pas après, lorsque candidat injustement évincé aura dû se rabattre sur un autre bien...). En pareil cas, le tribunal « ordonne la cessation d'un acte, même pénalement réprimé, constituant un manquement »<sup>345</sup> ; et, surtout, il instruit l'action « selon les formes du référé »<sup>346</sup>.
- Une action similaire (dite en cessation, instruite « comme en référé ») a aussi été mise en place en vue de lutter contre la vacance immobilière<sup>347</sup>.
- Concrètement, il faut doter le « président du tribunal de première instance statuant comme en référé » du pouvoir d'ordonner la cessation du comportement litigieux, moyennant le paiement d'une astreinte. Justement, la matière de l'expulsion sauvage se prête bien à l'action en cessation, car on a affaire à une *infraction* (pénale)<sup>348</sup>.
- Ce juge serait compétent aussi pour octroyer, dans le même mouvement, l'indemnité forfaitaire dont question (comme, à nouveau, en matière de discrimination<sup>349</sup>).
- Enfin, il faut prévoir expressément que la cessation du comportement doit aboutir à la réintégration du preneur dans les lieux.

---

<sup>345</sup> Art. 204, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>346</sup> Art. 204, §4, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>347</sup> Art. 22 du Code bruxellois du logement.

<sup>348</sup> Encore que l'art. 3.16, 4°, du Code civil prévoit également (en matière civile donc ici) que « Le constituant d'un droit réel d'usage peut aussi *agir immédiatement en cessation* ou en réparation en nature contre le titulaire de ce droit si ce dernier réalise des ouvrages ou plantations excédant les limites de son droit » (souligné par nous).

<sup>349</sup> Art. 204, §2, du Code bruxellois du logement.

*Démarche(s) législative(s) à engager*

- Compléter l'art. 233/1 tout juste inséré dans le Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

## CHAPITRE 3. BAIL DE RÉSIDENCE PRINCIPALE

### Section 1. Durée

#### *Sous-section 1. Bail de neuf ans*

##### **A. Terminaison du bail à l'échéance**

Proposition 72. Réduire à trois mois (plutôt que six actuellement) le délai de préavis pour le locataire qui met fin au bail de neuf ans à son terme

#### *Position du problème*

- Le congé pour mettre fin à l'échéance à un bail de neuf ans est de six mois, quelle que soit la partie à l'initiative du congé<sup>350</sup>.
- Cette disposition entre cependant en opposition avec celle qui confère au preneur un droit général de mettre fin à un contrat de neuf ans (à tout moment<sup>351</sup>) moyennant un préavis de trois mois<sup>352</sup>. Et comme, à la fin de la convention, les deux premiers triennats seront déjà révolus, fatalement<sup>353</sup>, nulle indemnité ne sera due par le preneur<sup>354</sup>.
- Quant au fond, le bailleur n'a pas besoin de six mois pour retrouver un locataire, vu la crise du logement qui sévit.

#### *Proposition de solution*

- Ramener à trois mois le délai de préavis pour le locataire qui met fin au bail de neuf ans à son terme.

---

<sup>350</sup> Art. 237, §1<sup>er</sup>, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>351</sup> Ce qui, par application de l'art. 231 du Code bruxellois du logement, retardera quelque peu le commencement du délai de trois mois (par rapport au préavis de six mois du bailleur — dont la prise de cours est immédiate).

<sup>352</sup> Art. 237, §5, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>353</sup> Puisque le bail de neuf ans en est à sa neuvième (et dernière) année.

<sup>354</sup> Lire *a contrario* l'art. 237, §5, al. 2, du Code bruxellois du logement.

- À titre de comparaison, c'est exactement ce qu'a fait la Wallonie<sup>355</sup>, pour un motif approchant<sup>356</sup>.
- Il n'est pas illogique, si le congé émane du bailleur cette fois, que le preneur, bénéficie d'un délai plus long car, lui, doit se trouver un nouveau logement (à un coût plus ou moins équivalent) et organiser son déménagement, ce qui incontestablement prend davantage de temps.

*Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 237, §1<sup>er</sup>, al. 2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

## **B. Résiliation anticipée par le bailleur**

### **a) pour occupation personnelle**

Proposition 73. N'autoriser la résiliation anticipée pour occupation personnelle qu'à partir du deuxième triennat si le bénéficiaire est un autre que le bailleur

*Position du problème*

- Malgré qu'il se soit engagé contractuellement avec le preneur pour une durée de neuf ans, le bailleur est libre de mettre fin au bail de manière anticipée pour motif d'occupation personnelle du bien ; et ce, à tout moment (même en début de bail donc)<sup>357</sup>.
- Ce congé est valable même lorsque ce n'est pas pour habiter lui-même le bien que le bailleur évince de la sorte le preneur, mais pour y placer un membre de sa famille. Et la liste des bénéficiaires est passablement étendue : les descendants du bailleur, ses enfants adoptifs, ses ascendants, son conjoint, les descendants, ascendants et enfants

<sup>355</sup> Art. 55, §1<sup>er</sup> al. 2, du décret wallon du 15 mars 2018.

<sup>356</sup> « Désormais, il est expressément prévu que le locataire peut mettre fin au bail de neuf années ou plus à l'expiration de cette durée moyennant un congé notifié trois mois avant son échéance. Ces dispositions prévoyaient, avant modification que le congé devait être notifié six mois avant l'échéance. Un tel délai était incohérent dans la mesure où la durée que le locataire doit respecter lorsqu'il met fin à son bail 'à tout moment' est de trois mois (article 55, §5) » (projet de décret relatif au bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., 2017-2018, n°985/1, p. 14).

<sup>357</sup> Art. 237, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

adoptifs de son conjoint, ses collatéraux et les collatéraux de son conjoint jusqu'au troisième degré<sup>358</sup>.

- Si l'on comprend sans peine la nécessité pour le bailleur de recouvrer la jouissance du logement en cas de difficulté personnelle, la chose peut surprendre quand la résiliation du bail est motivée uniquement par le souci de donner le logement à un membre de sa famille éloignée. Pour dire les choses plus clairement, la tante de l'épouse du bailleur<sup>359</sup> par exemple a ainsi la préséance sur le locataire en place, qui a pourtant signé un contrat en bonne et due forme et s'attendait légitimement à pouvoir jouir du bien durant neuf ans.
- À l'aune du droit constitutionnel au logement dont est censé jouir le locataire, cette solution peut avoir quelque chose de disproportionné. Ce, dans la mesure supplémentaire où cette terminaison prématurée du bail peut intervenir à n'importe quel moment, peu de temps donc après la conclusion du bail par exemple, ce qui ajoute à l'effet de surprise.
- C'est la raison pour laquelle la Région bruxelloise prévoit que si le congé est donné au profit des collatéraux du troisième degré (soit les bénéficiaires les plus éloignés du bailleur), « le délai de préavis ne peut expirer avant la fin du premier triennat »<sup>360</sup>. C'est bien, mais ça semble insuffisant, car le locataire sera bel et bien expulsé si le congé est donné au profit du frère de l'époux de la bailleuse par exemple<sup>361</sup>. Le lien (avec la bailleuse) semble un peu trop distendu pour justifier une dissolution anticipée du bail, durant le premier triennat à tout le moins.

#### *Proposition de solution*

- N'autoriser la résiliation anticipée pour occupation personnelle qu'à partir du deuxième triennat si le bénéficiaire est un autre que le bailleur. Dit autrement, étendre à l'ensemble des membres de la famille du bailleur la mesure qui existe déjà pour les collatéraux de troisième degré.

---

<sup>358</sup> Art. 237, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>359</sup> Collatérale de troisième degré.

<sup>360</sup> Art. 237, §2, al. 2, du Code bruxellois du logement et art. 55, §2, al. 1<sup>er</sup>, seconde phrase, du décret wallon du 15 mars 2018, respectivement.

<sup>361</sup> Collatéral de deuxième degré.

- À titre de comparaison, c'est exactement ce qu'a fait la Flandre : si le congé est donné pendant le premier triennat, en vue de « faire occuper » le bien<sup>362</sup> (et non l'occuper personnellement), le délai de préavis de six mois ne peut expirer avant la fin du premier triennat<sup>363</sup>. Dit autrement, les trois premières années sont toujours garanties au preneur si l'occupation n'est pas le fait du bailleur lui-même.

*Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 237, §2, al. 2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

**b) pour travaux**

Proposition 74. Préciser les modalités de la communication à assurer par le bailleur au preneur en cas de résiliation du bail pour travaux

*Position du problème*

- Le bailleur désireux de résilier anticipativement le bail de neuf ans pour effectuer des travaux dans le bien est tenu de transmettre à son cocontractant une série de documents concrétisant son intention<sup>364</sup>.
- On a négligé cependant de régler les modalités de cette communication. À quel moment par exemple ces documents doivent-ils être communiqués ? Doivent-ils être annexés au préavis ? Quelle est la sanction du non respect de cette obligation ?
- Or, cette communication est essentielle pour le locataire, en ce qu'elle lui permet de contrôler la réalité du motif de résiliation avancé par le bailleur.

*Proposition de solution*

- Préciser les modalités de la communication à assurer par le bailleur au preneur en cas de résiliation du bail pour travaux.
- Concrètement, il faut décider si ces documents doivent être annexés au congé et, dans la négative, déterminer un délai dans lequel ils doivent alors être remis. Sans oublier d'arrêter une sanction en cas de non respect de ce devoir (nullité du congé ou non ?).

<sup>362</sup> Par l'un des membres de la famille.

<sup>363</sup> Art. 17, §1<sup>er</sup>, al. 2, deuxième et troisième phrases, du décret flamand du 9 novembre 2018.

<sup>364</sup> « [S]oit le permis d'urbanisme qui lui a été octroyé, soit un devis détaillé, soit une description des travaux accompagnée d'une estimation détaillée de leur coût, soit un contrat d'entreprise » (art. 237, §3, al. 3, du Code bruxellois du logement).

- À titre de comparaison, c'est exactement ce qu'a fait la Wallonie<sup>365</sup>. Il est précisé désormais que le bailleur est tenu de communiquer ces documents dans un délai de deux mois à dater de la demande du preneur<sup>366</sup>. À défaut, ce dernier peut demander la nullité du congé ; l'action du preneur doit toutefois être intentée à peine de déchéance au plus tard deux mois avant l'expiration du délai de préavis.

*Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 237, §3, al. 6, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

**c) sans motif mais indemnité**

Proposition 75. Supprimer la possibilité de résiliation du bail sans motif

*Position du problème*

- Le législateur bruxellois confère au bailleur le droit de mettre fin, sans motif aucun, au bail de neuf ans de manière anticipée — à l'expiration du premier et du deuxième triennat<sup>367</sup> et moyennant indemnité (de neuf mois ou à six mois de loyer selon que le contrat prend fin à l'expiration du premier ou du deuxième triennat<sup>368</sup>).
- Si cette possibilité de terminaison prématurée du bail se comprend aisément en cas de nécessité d'occuper le bien personnellement ou d'y faire des travaux, elle surprend davantage ici, puisqu'il n'existe aucune raison particulière pour le bailleur de reprendre son bien. Cette prérogative du bailleur semble exorbitante à l'aune du droit constitutionnel au logement dont est censé jouir le locataire. La balance entre l'intérêt du bailleur et celui du locataire en place, qui a signé un contrat en bonne et due forme et s'attendait légitimement à pouvoir jouir du bien durant neuf ans, semble devoir pencher en faveur de ce dernier.
- Il doit en aller d'autant plus ainsi que, dans les faits, la volonté (soigneusement tue) du bailleur est d'ordre pécuniaire ou spéculatif généralement : profiter de l'augmentation des valeurs de l'immobilier locatif pour mettre fin à un bail de neuf ans existant et le

---

<sup>365</sup> Art. 55, §3, al. 3.

<sup>366</sup> Le législateur décréteil a donc tranché en faveur de la thèse selon laquelle le document en question ne doit pas nécessairement être joint au préavis.

<sup>367</sup> Art. 237, §4, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>368</sup> Art. 237, §4, al. 2, du Code bruxellois du logement.

remplacer par un nouveau contrat (pas nécessairement de neuf ans d'ailleurs), ce qui lui permettra à nouveau de fixer le loyer à la hauteur qu'il désire. Passablement verrouillé en cours de bail<sup>369</sup>, le loyer peut à nouveau être fixé librement à la fin d'un contrat de neuf ans (que ce soit à l'échéance<sup>370</sup> ou même de manière anticipée) ; à ce moment-là, le bailleur recouvre la pleine détermination du tarif de la location.

- Ce qui est sûr, en tous cas, c'est que le locataire en place fait les frais de cette manœuvre, puisqu'il est expulsé. Ce, quand bien même il aurait été irréprochable durant tout le bail (paiement du loyer, réparations, etc.).
- Remplacer le locataire par un autre pour ainsi augmenter le loyer est d'autant moins justifiable que si, objectivement, le bien a pris de la valeur en cours de contrat, l'intéressé est toujours autorisé à postuler une « révision » du loyer, ce qui en rehaussera le montant durant le bail<sup>371</sup> (sans qu'il soit besoin pour autant d'expulser le locataire en place).
- Certes, une indemnité est versée au preneur ainsi évincé, mais elle sera vite « mangée » par le surcoût lié au nouveau logement. En effet, l'individu qui délaisse un bien pour en intégrer un nouveau acquittera plus que probablement (à qualité de logement égale) un loyer supérieur à l'ancien puisque, on l'a dit, le bailleur met généralement à profit le changement de locataire pour « rattraper » en une fois les valeurs de l'immobilier (qui auraient grimpé en cours de bail plus rapidement que l'indexation). L'argent, définitivement, ne résout pas tout ; en tous cas, il n'a pas ce pouvoir de fournir automatiquement au preneur évincé une habitation à un tarif identique et/ou dans le même périmètre.

---

<sup>369</sup> Hors indexation (art. 224, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement), révision du loyer (art. 240 du Code bruxellois du logement) et augmentation du loyer consécutivement à des travaux économiseurs d'énergie (art. 221, §2, du Code bruxellois du logement).

<sup>370</sup> Pourvu en effet qu'un congé ait été donné dans le temps, ce type de bail autorise à l'échéance le bailleur à proposer au preneur existant un nouveau contrat (cas de figure dit du renouvellement) ou, à la place, à passer une convention avec un autre preneur, toutes hypothèses permettant d'arrêter le loyer discrétionnairement, sans tenir compte du précédent. La situation est différente dans le régime du bail de courte durée, à la fois parce que le renouvellement du bail n'est pas prévu (c'est la prorogation qui s'applique dans ce cas-là) et parce que le bailleur qui conclut plusieurs contrats « successifs » en mettant fin soi-même au précédent et en prenant soin de changer de locataire (pour éviter la prorogation précisément) est interdit alors pendant neuf années de rehausser le loyer entre les contrats (hors indexation) ; cf. l'art. 241 du Code bruxellois du logement.

<sup>371</sup> « [...] s'il est établi que par le fait de circonstances nouvelles, la valeur locative normale du bien loué est supérieure ou inférieure de vingt pour cent au moins au loyer exigible au moment de l'introduction de la demande » (art. 240, al. 2, du Code bruxellois du logement).

- Ne serait-ce que sur le plan des concepts, n'apparaît-il pas contradictoire dans le chef du législateur d'instaurer une durée censément standard de neuf ans<sup>372</sup> et des possibilités *limitatives* de résiliation avant terme<sup>373</sup>... tout en autorisant n'importe quelle terminaison prématurée du contrat par le bailleur, sans aucune justification, moyennant simplement le versement d'une somme d'argent ?
- Le problème avec la résiliation sans motif tient, précisément, dans l'absence de motif, ce qui empêche de mettre en perspective la raison avancée par le bailleur avec d'éventuels besoins spécifiques du preneur. Or, en matière de droits fondamentaux (le droit de propriété et le droit au logement sont tous deux reconnus par la Constitution<sup>374</sup>), seule une mise en balance fine permet de sortir du conflit entre prérogatives opposées.
- Surabondamment, la pratique donne parfois à voir le dévoiement suivant : des bailleurs désireux de résilier le bail pour travaux mais non disposés à observer les conditions (relativement strictes) y associées<sup>375</sup> invoquent alors la résiliation sans motif, préférant à tout prendre régler le dédommagement correspondant. Le procédé est d'autant plus aisé à mettre en œuvre que les moments auxquels il est permis de se délier prématurément d'un bail de neuf ans pour travaux ou sans motif sont identiques (au bout d'un triennat<sup>376</sup>).
- Déjà préoccupant en soi, ce droit de renon sans motif peut devenir dramatique lorsqu'il s'applique à des personnes âgées, pour deux motifs au moins. D'abord, le senior risque de vivre le départ forcé comme un déracinement et de perdre les repères qu'il avait dans le logement quitté (et, plus largement, dans son quartier), en sus des

---

<sup>372</sup> Telle est en effet la durée « présumée » d'un bail de résidence principale pour le père de la loi du 20 février 1991, tandis que le contrat de courte durée doit rester « l'exception »... (projet de loi visant à renforcer la protection du logement familial, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n°1357/1, p. 12 et 16 respectivement). Il n'est pas anodin à cet égard que le bail de trois ans (ou moins) ait été officiellement associé à des hypothèses de location quelque peu marginales comme « les kots d'étudiants, les jeunes ménages, une occupation professionnelle temporaire » (projet de loi visant à renforcer la protection du logement familial, rapport fait au nom de la Commission de la justice, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n°1357/10, p. 5).

<sup>373</sup> Cf. les §2 et 3 de l'art. 237 du Code bruxellois du logement.

<sup>374</sup> Voy. respectivement l'art. 16 et l'art. 23, al. 3, 3°.

<sup>375</sup> Entre autres les travaux doivent-ils affecter le corps du logement occupé par le preneur, être d'un coût dépassant trois années du loyer, commencer dans les six mois et se conclure dans les vingt-quatre mois qui suivent l'expiration du préavis donné par le bailleur (à défaut de quoi, le preneur a droit à une indemnité équivalente à dix-huit mois de loyer). Voy. l'art. 237, §3, du Code bruxellois du logement.

<sup>376</sup> Cf., pour les travaux, l'art. 237, §3, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement et, pour la résiliation sans motif, l'art. 237, §4, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

perturbations matérielles liées au déménagement lui-même ; la famille du senior profitera peut-être également de cet exil contraint pour presser le patriarche / la matriarche de migrer vers une maison de repos, ce qui ajoutera au désarroi le cas échéant. Ensuite, le « saut » financier évoqué plus haut en cas de déménagement est plus conséquent encore pour les individus qui ont eu la chance de jouir du même logement locatif et du même bail pendant de longues années<sup>377</sup>, ce qui est souvent le cas des seniors.

#### *Proposition de solution*

- Abroger le droit de résiliation du contrat de neuf ans par le bailleur sans motif.
- À tout le moins (et en guise de mesure intermédiaire en quelque sorte), en interdire la possibilité lorsque le locataire a atteint un certain âge.
- À titre de comparaison, c'est ce que la France a fait (où « le bailleur ne peut s'opposer au renouvellement du contrat en donnant congé [...] à l'égard de tout locataire âgé de plus de soixante-cinq ans et dont les ressources annuelles sont inférieures à un plafond de ressources [...] sans qu'un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités lui soit offert dans les limites géographiques prévues [...] »<sup>378</sup>).
- Même chose au Québec (« le locateur [bailleur] ne peut reprendre un logement ou en évincer un locataire lorsque ce dernier ou son conjoint, au moment de la reprise ou de l'éviction, est âgé de 70 ans ou plus, occupe le logement depuis au moins 10 ans et a un revenu égal ou inférieur au revenu [...] »<sup>379</sup>).
- À titre de comparaison toujours, la préoccupation envers le preneur âgé est bel et bien intégrée à Bruxelles mais dans le secteur du logement *social*. Entre autres illustrations, le locataire social ayant atteint les 65 ans au jour de l'entrée en vigueur du bail de neuf

---

<sup>377</sup> Même si l'on peut arguer de ce que ces personnes-là auraient dû tirer avantage de cette longue période de stabilité du loyer pour économiser en vue d'affronter le surcoût à venir éventuellement.

<sup>378</sup> Art. 15-III, al. 1<sup>er</sup>, de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, *J.O.R.F.*, 8 juillet 1989. « Toutefois, les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables lorsque le bailleur est une personne physique âgée de plus de soixante-cinq ans ou si ses ressources annuelles sont inférieures au plafond de ressources mentionné au premier alinéa » (art. 15-III, al. 2, de la loi du 6 juillet 1989).

<sup>379</sup> Art. 1959.1, al. 1<sup>er</sup>, du Code civil du Québec. « Il peut toutefois reprendre le logement dans l'une ou l'autre des situations suivantes : 1° il est lui-même âgé de 70 ans ou plus et souhaite reprendre le logement pour s'y loger 2° le bénéficiaire de la reprise est âgé de 70 ans ou plus 3° il est un propriétaire occupant âgé de 70 ans ou plus et souhaite loger, dans le même immeuble que lui, un bénéficiaire âgé de moins de 70 ans » (art. 1959.1, al. 2, du Code civil du Québec).

ans<sup>380</sup> a continué à bénéficier d'un contrat à durée *indéterminée*<sup>381</sup>. S'il a par ailleurs 70 ans ou plus, il est épargné de toute procédure de mutation (déménagement contraint vers une habitation plus adaptée à la composition de ménage)<sup>382</sup>.

- Bruxelles a tout intérêt à procéder à une réforme de ce type si elle veut éviter les condamnations internationales<sup>383</sup>. Ainsi, saisi par un locataire de 73 ans à l'époque (qui a vu son bail de neuf<sup>384</sup> résilié subitement sans motif), le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies a accédé le 8 octobre 2018 à la demande de suspension *immédiate* de l'expulsion, à titre provisoire, et « demand[é] à l'État partie [...] de prendre les mesures nécessaires pour éviter les dommages irréparables à l'auteur, en suspendant son expulsion du logement qu'il occupe actuellement, pendant que la communication est en cours d'examen par le Comité, ou qu'il lui fournisse un logement alternatif couvrant ses besoins spécifiques, dans le cadre d'une consultation authentique et effective avec l'auteur ». Le Comité pressait également l'État belge de satisfaire « à la demande [du preneur] d'accéder à un logement social couvrant ses besoins spécifiques ».
- Certes, si la protection vise le senior spécifiquement, le risque existe que les bailleurs n'acceptent alors plus de prendre des personnes âgées comme locataires. L'argument appelle néanmoins trois remarques.
  - D'abord, ce risque reste entièrement à démontrer.
  - Ensuite, il doit être mis en balance avec la situation actuelle, qui voit des seniors être bel et bien évincés de leur logement, après parfois plusieurs décennies d'occupation paisible. Entre une simple éventualité et un fait déjà bien avéré, la balance doit pencher selon nous en faveur du second ; dit autrement, refuser de lutter contre une injustice au motif que ce combat est susceptible peut-être de créer d'autres difficultés revient quelque part à abdiquer ses responsabilités à l'égard des victimes, ici et maintenant, de cette injustice.
  - Enfin, ce risque n'est pas jugé important partout, manifestement, puisque plusieurs pays ont décidé de le courir, comme la France et le Québec ; on imagine qu'ils en ont soigneusement soupesé les avantages et inconvénients au préalable. Ou, au minimum, qu'on diligente une étude scientifique sur la situation dans ces pays-là, histoire d'objectiver ce risque une fois pour toutes.

---

<sup>380</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

<sup>381</sup> Art. 142, §3, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>382</sup> Art. 140, 7<sup>o</sup>, al. 5, du Code bruxellois du logement.

<sup>383</sup> Ou, plus précisément, éviter à la Belgique de telles condamnations.

<sup>384</sup> Déjà renouvelé par plusieurs triennats.

### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Abroger (ou aménager) l’art. 237, §4, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d’ordonnance.

### **C. Résiliation anticipée par le preneur**

#### Proposition 76. Conférer un caractère forfaitaire (plutôt que dégressif) à l’indemnité éventuellement due par le preneur

##### *Position du problème*

- Le preneur est libre de résilier à tout moment le bail de neuf ans, moyennant un congé — qui ne doit pas être motivé — de trois mois<sup>385</sup>. L’indemnité n’est due que lorsque cette résiliation intervient au cours du premier triennat et son montant est dégressif (s’élevant trois mois, deux mois ou un mois de loyer suivant respectivement que le bail prend fin au cours de la première, de la deuxième ou de la troisième année)<sup>386</sup>.
- Or, la nature décroissante de l’indemnité interroge indubitablement. Ne pourrait-on pas considérer, à l’inverse, que plus tôt un locataire part, moins le logement requiert des réparations (et moins élevé doit alors être le dédommagement) ?

##### *Proposition de solution*

- Supprimer le caractère dégressif de l’indemnité éventuellement due par le preneur. Et doter celle-ci d’une nature *forfaitaire* plutôt.
- À titre de comparaison, c’est ce que préconisait à l’époque le Conseil consultatif du logement et de la rénovation urbaine de la Région de Bruxelles-Capitale (à l’« unanimité absolue »<sup>387</sup>, mais sans être suivi) : « fixer forfaitairement » cette indemnité (qu’il proposait de ramener à un mois, en toutes circonstances)<sup>388</sup>.
- Vu la très forte demande qui règne sur le marché (tendu) du logement, cette indemnité d’un mois devrait suffire à compenser le (court) vide locatif subi par le bailleur. Toutefois, ce seuil pourrait être relevé par le juge si le bailleur démontre la nécessité

---

<sup>385</sup> Art. 237, §5, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>386</sup> Art. 237, §5, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>387</sup> Événement peu fréquent vu la diversité de la composition de cette enceinte.

<sup>388</sup> Avis du Conseil consultatif du logement et de la rénovation urbaine du 30 septembre 2016 sur l’ordonnance de la régionalisation du bail d’habitation, p. 9 et 10.

d'effectuer des travaux dans le bien loué après le départ du preneur, qui dureraient plus qu'un mois.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 237, §5, al. 2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

#### Proposition 77. Élargir Le principe du contre-préavis du preneur à l'hypothèse du congé donné à terme par le bailleur

##### *Position du problème*

- Dans l'hypothèse d'une résiliation anticipée du bail de neuf ans par le bailleur, qui s'accompagne donc d'un congé de six mois, le preneur est autorisé à lui adresser à son tour un préavis (d'un mois), à tout moment<sup>389</sup>, histoire de se libérer plus tôt s'il venait à trouver rapidement à se reloger (et d'éviter un fâcheux double débours durant quelque mois). Ce, sans devoir s'acquitter de l'éventuelle indemnité précitée<sup>390</sup> (même si ce contre-renon est donné donc au cours du premier triennat), car le départ du preneur est motivé uniquement par le congé préalable du bailleur — lequel perd de ce fait tout droit à un dédommagement.
- Ne faudrait-il pas cependant élargir ce principe du contre-préavis du preneur à l'hypothèse du congé donné à terme par le bailleur ? Qu'est-ce qui justifie en effet de réserver cette faculté au cas de figure de la résiliation anticipée ? Le besoin, à l'expiration normale du contrat, n'est-il pas le même (éviter au locataire — qui aurait trouvé un nouveau logement avant la fin du préavis — un double paiement de loyer) ? Du reste, les délais de préavis sont identiques (six mois).
- Vu la crise du logement (et le déséquilibre corrélatif entre l'offre et la demande), gageons que le bailleur n'éprouvera pas de difficultés excessives pour trouver rapidement un nouveau preneur.
- Il y va aussi d'une question de cohérence : si l'on veut obtenir le déguerpissement effectif du locataire (souhait de tout bailleur qui ne souhaite pas proroger le contrat),

---

<sup>389</sup> Art. 237, §5, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>390</sup> Due normalement si le preneur abrège un bail de neuf ans dans le premier triennat (art. 237, §5, al. 2, du Code bruxellois du logement).

pourquoi pénaliser, en leur refusant un départ prématuré, les preneurs qui auraient fait diligence ?

*Proposition de solution*

- Élargir Le principe du contre-préavis du preneur à l'hypothèse du congé donné *à terme* par le bailleur.
- Une réflexion analogue pourrait également prospérer à propos de la résiliation anticipée par le bailleur du contrat de *courte* durée (préavis de trois mois ici)<sup>391</sup>.

*Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 237, §5, al. 3, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

Proposition 78. Réduire le délai de préavis en cas d'octroi du logement social

*Position du problème*

- Le preneur désireux de se délier de son bail de neuf ans prématurément est tenu d'adresser à son cocontractant un congé de trois mois<sup>392</sup>. Et celui-ci ne prend effet que le mois suivant<sup>393</sup>.
- Or, ce congé est parfois motivé par la simple circonstance que le locataire, inscrit sur les listes d'attentes du logement social, a enfin reçu l'habitation convoitée ! Ce qui le place alors devant une alternative dont les deux branches sont pareillement insatisfaisantes :
  - Soit il accepte le logement social (il doit donner sa réponse dans les trois jours<sup>394</sup> !), mais doit alors acquitter un double loyer durant trois ou quatre mois. Même si l'un de ces loyers est réduit, le débours reste conséquent, surtout pour les preneurs défavorisés (...ceux-là mêmes qui postulent un logement social !).
  - Soit il refuse logement social proposé, faute de moyens financiers pour payer ce double loyer, mais les conséquences sont lourdes en ce cas<sup>395</sup> : sa

---

<sup>391</sup> Art. 238, al. 4, du Code bruxellois du logement. Voy. *infra* les propositions n°81 et 82.

<sup>392</sup> Art. 237, §5, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>393</sup> Art. 231 du Code bruxellois du logement.

<sup>394</sup> Art. 10, §3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>395</sup> Art. 10, §4 et 7, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

candidature est radiée, il doit attendre six mois avant de se réinscrire et, en tout état de cause, il perd tous ses points de priorité d'ancienneté<sup>396</sup>. La situation serait d'autant plus absurde qu'il attend ce logement depuis des années (le délai moyen d'attente d'un logement social avoisine les dix ans aujourd'hui) !

*Proposition de solution*

- Réduire le délai de préavis du preneur en cas d'octroi d'un logement social. Un mois par exemple ?
- Vu la crise du logement (et le déséquilibre corrélatif entre l'offre et la demande), gageons que le bailleur n'éprouvera pas de difficultés excessives pour trouver rapidement un nouveau preneur.

*Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 237, §5, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

***Sous-section 2. Bail de courte durée (trois ans ou moins)***

**A. Le bail de six mois ou plus**

**a) résiliation anticipée par le bailleur**

Proposition 79. Exclure toutes les facultés de résiliation anticipée du bail de neuf ans

*Position du problème*

- La législation fédérale avait pris soin, à propos du bail de courte durée, de préciser qu'il « n'est pas régi » par les facultés de résiliation anticipée imaginées dans le cadre du bail de neuf ans<sup>397</sup>.

---

<sup>396</sup> Voy. toutefois la proposition n°132.

<sup>397</sup> « Ce bail n'est pas régi par les dispositions des §§ 2 à 5 » (art. 3, §6, al. 2, de la section II du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil).

- La chose est plus opaque à Bruxelles aujourd’hui. En fait, seul « l'article 237, §§ 2 et 5 » du Code bruxellois du logement est mis hors-jeu<sup>398</sup> (plutôt que « l'article 237, §§ 2 à 5 »), ce qui vise uniquement la résiliation anticipée par le bailleur pour occupation personnelle<sup>399</sup> et la résiliation anticipée des œuvres du preneur<sup>400</sup>.
- Dans la rigueur du texte<sup>401</sup>, dès lors, les *autres* facultés de résiliation anticipée (lorsque le bailleur entend réaliser des travaux dans le bien loué<sup>402</sup> ou n’a pas de motif particulier à faire valoir mais est prêt à déboursier une indemnité<sup>403</sup>) doivent être permises dans le cadre du bail de courte durée.
- Toutefois, on violerait de manière patente, par là, l’esprit de la loi<sup>404</sup>. Et on instaurerait une inégalité de traitement, difficilement justifiable, entre ces différents types de résiliation anticipée<sup>405</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Préciser que, *dans leur ensemble*, les dispositions relatives aux facultés de résiliation anticipée du bail de neuf ans (par le bailleur ou le preneur) ne s’appliquent *pas* au contrat de courte durée. Exception peut éventuellement être faite pour l’art. 237, §2, du Code du logement (l’occupation personnelle) puisqu’une faculté analogue est reconnue dans le bail de courte durée<sup>406</sup>.
- Le Conseil d’État avait émis à l’époque une suggestion similaire<sup>407</sup>, sans avoir été suivi.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l’art. 238, al. 5, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d’ordonnance.

<sup>398</sup> Art. 238, al. 5, du Code bruxellois du logement.

<sup>399</sup> Le §2 de l’art. 237

<sup>400</sup> Le §5 de l’art. 237.

<sup>401</sup> Contredit cependant par les travaux préparatoires : « Les autres facultés de résiliation prévues par l’article 237 ne sont *pas* applicables » (projet d’ordonnance visant la régionalisation du bail d’habitation, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n°A-488/1, p. 41, souligné par nous).

<sup>402</sup> Le §3 de l’art. 237.

<sup>403</sup> Le §4 de l’art. 237.

<sup>404</sup> Déjà, ces modes de résiliation ne peuvent intervenir qu’au triennat, alors que le bail de courte durée fait trois ans maximum. Les délais de préavis ne concordent pas non plus, pas davantage que les montants des indemnités.

<sup>405</sup> Sauf à considérer que les deux modes de résiliation anticipée du bail de neuf ans cités par l’art. 238, al. 5, ont ceci de commun qu’ils s’appuient sur un congé donné « à tout moment » (art. 237, §2, al. 1<sup>er</sup>, et 237, §5, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement respectivement), comme dans la présente hypothèse du congé du preneur associé au bail de courte durée (art. 238, al 4, du Code bruxellois du logement).

<sup>406</sup> Voy. cependant la proposition suivante.

<sup>407</sup> Projet d’ordonnance visant la régionalisation du bail d’habitation, avis du Conseil d’État, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n°A-488/1, p. 134.

## Proposition 80. Supprimer dans le chef du bailleur la possibilité de résiliation anticipée du bail

### *Position du problème*

- Un pouvoir de résiliation anticipée du bail a été conféré au bailleur (moyennant préavis de trois mois et indemnité d'un mois), subordonné au respect des exigences suivantes : le bailleur ne peut mettre fin au contrat « qu'après la première année de location » et dans le seul but d'occuper personnellement le logement<sup>408</sup>.
- Or, ce pouvoir nouveau présente un porte-à-faux manifeste avec la philosophie même du bail de trois ans ou moins, lequel vise à offrir, aux preneurs qui n'ont pas eu la chance de se voir proposer un contrat de long terme (censé être la norme<sup>409</sup>), une durée au moins garantie et intangible<sup>410</sup>. Si le but du législateur (à travers l'ordonnance sur le bail d'habitation) était de « réaliser un meilleur équilibre entre les droits des propriétaires-bailleurs et ceux des preneurs, *tout en préservant les droits de ces derniers* »<sup>411</sup>, on ne peut pas dire que celui-ci soit atteint ici...
- La justification même de ce recul peine à se laisser percevoir. En substance, puisqu'une faculté de résiliation anticipée a été accordée au preneur, « il nous a semblé évident d'également ouvrir cette possibilité au bailleur afin de préserver l'équilibre du

---

<sup>408</sup> C'est comme ça qu'il faut comprendre les formules « aux conditions prévues à l'article 237, § 2 » (art. 238, al. 4, *in fine*, du Code bruxellois du logement) et « aux conditions prévues au paragraphe 2 » (art. 55, §6, al. 5, du décret wallon du 15 mars 2018).

<sup>409</sup> Neuf ans, telle est la durée « présumée » d'un bail de résidence principale en effet, tandis que le contrat de courte durée doit rester « l'exception », expliquait à l'époque le Ministre Wathelet père, initiateur de la loi sur les baux de résidence principale (projet de loi visant à renforcer la protection du logement familial, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n°1357/1, p. 12 et 16 respectivement). Il n'est pas anodin à cet égard que le bail de trois ans (ou moins) ait été officiellement associé à des hypothèses de location quelque peu marginales comme « les kots d'étudiants, les jeunes ménages, une occupation professionnelle temporaire » (projet de loi visant à renforcer la protection du logement familial, rapport fait au nom de la Commission de la justice, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n°1357/10, p. 5).

<sup>410</sup> En ce sens, J.P. Liège, 30 juin 2006, *J.L.M.B.*, 2007, p. 999 : « L'article 3, paragraphe 6, alinéa 4 [de la section II du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil, suivant lequel le bail de courte durée « prend fin moyennant un congé notifié par l'une ou l'autre des parties au moins trois mois avant l'expiration de la durée convenue »], protège essentiellement le locataire [...] en lui assurant que le bail ne peut prendre fin qu'à ce moment et dans ces conditions restrictives ». Par ailleurs, « conventionele opzeggingsmogelijkheden zouden de kortlopende huurovereenkomsten daarenboven veel van hun zin ontnemen, omdat de op voorhand afgesproken korte duur op die manier niet eens gewaarborgd zou zijn », ajoutent M. DAMBRE et B. HUBEAU, *Woninghuur*, Story-Scientia, 2002, p. 356.

<sup>411</sup> Aux dires de la ministre bruxelloise du Logement en tous cas (projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Rég. Brux.-Cap., 2016-2017, n°A-488/1, p. 2, souligné par nous).

système », a benoîtement expliqué la ministre du Logement à Bruxelles de l'époque<sup>412</sup>. On est simplement dans le registre de la réciprocité, on le voit, pour ne pas dire du donnant-donnant vis-à-vis des propriétaires, ce qui n'est guère acceptable quant au fond.

#### *Proposition de solution*

- Supprimer dans le chef du bailleur la possibilité de résiliation anticipée du bail.
- On ne fera, par là, que renouer avec la solution fédérale antérieure, qui n'a jamais fait l'objet d'ailleurs d'une remise en cause radicale.
- À titre de comparaison, c'est exactement la solution retenue par la Flandre, qui a refusé de doter le bailleur d'un tel pouvoir<sup>413</sup>.

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 238, al. 4, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

## **b) prorogations**

### Proposition 81. Fixer un nombre maximal de prorogations admissibles du bail

#### *Position du problème*

- Autrefois limité à un<sup>414</sup>, le nombre de prorogations du bail de courte durée ne connaît *plus aucun plafond* aujourd'hui (pourvu toujours que la durée cumulée n'excède pas trois ans)<sup>415</sup>. Il n'est pas exclu dès lors que le preneur enchaîne les contrats de très courte durée (six mois par exemple<sup>416</sup>), sans pour autant voir son bail se muer en contrat de neuf ans.
- Cette dérégulation totale interroge indubitablement. En tous cas, elle ne va pas sans fragiliser les preneurs les plus faibles (même si le loyer doit rester identique à travers

---

<sup>412</sup> Dans un interview au *Phare*, revue du Syndicat des locataires des logements sociaux (octobre-novembre-décembre 2017, n°132, p. 14).

<sup>413</sup> Voy. en creux l'art. 21 du décret flamand du 9 novembre 2018.

<sup>414</sup> Art. 3, §6, al. 3, de la section II du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

<sup>415</sup> Art. 238, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>416</sup> Six contrats de six mois (ou encore douze contrats de trois mois) par exemple.

les différentes prorogations<sup>417</sup>), lesquels ne présentent rien tant que la stabilité dans le bien loué.

- Tout se passe par ailleurs comme si les locataires devaient continuellement démontrer leurs aptitudes auprès du bailleur, dans une sorte de « phase de test » permanente. Une épée de Damoclès pèse en quelque sorte sur eux.
- Surabondamment, la possibilité d'enfiler une succession de mini-contrats amenuise substantiellement la différence qu'il reste encore entre le bail (de résidence principale pourtant ici) et la convention d'occupation précaire.
- Sur le plan des droits fondamentaux par ailleurs, il est possible de voir dans cette fragmentation du bail de courte durée un recul dans la protection du preneur (par rapport à la situation antérieure) ; or, chacun sait que l'article 23 de la Constitution proclamant le droit au logement renferme une obligation de *standstill*<sup>418</sup>.
- Certes, cette obligation de *standstill* n'empêche pas en soi toute diminution des droits, mais requiert qu'elle soit compensée par une avancée sur un autre plan. Qu'en est-il ici ? Quelle serait, dans le champ du bail de courte durée toujours, cette mesure conçue à l'avantage du locataire cette fois ? La possibilité reçue par les preneurs de mettre fin à un tel contrat<sup>419</sup> ? Non, car la Cour de cassation leur avait *déjà* reconnu ce pouvoir<sup>420</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Fixer un nombre maximal de prorogations admissibles du bail.
- On peut, à cet égard, s'en tenir au statu quo par rapport au texte fédéral antérieur (une seule prorogation). C'est ce qu'a fait la Flandre par exemple, où seule une prorogation est admise (et pour autant toujours que la durée cumulée n'excède pas trois années)<sup>421</sup>.
- On peut aussi considérer que le besoin de flexibilisation doit tout de même être entendu et décider d'augmenter ce seuil. Il est permis alors de suivre la voie médiane tracée en Wallonie, où l'on a choisi de doubler le nombre de prorogations possible du

---

<sup>417</sup> Réserve faite de l'indexation.

<sup>418</sup> Sur ce principe, voy. notamment I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux : une irréversibilité relative*, Bruxelles, Bruylant, Athènes, Sakkoulas, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 2008.

<sup>419</sup> Art. 238, al. 4, du Code bruxellois du logement.

<sup>420</sup> Cass., 18 décembre 2015, *J.T.*, 2016, p. 448, obs. N. Bernard.

<sup>421</sup> Art. 21, §1<sup>er</sup>, al. 3, du décret flamand du 9 novembre 2018.

bail de courte durée, lequel passe d'un à deux (sans que, à nouveau, la durée cumulée puisse dépasser les trois années)<sup>422</sup>.

*Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 238, al. 2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### **c) contre-préavis du preneur**

Proposition 82. Élargir le principe du contre-préavis du preneur au bail de courte durée

*Position du problème*

- On l'a vu, dans l'hypothèse d'une résiliation anticipée du bail de neuf ans par le bailleur, qui s'accompagne d'un congé de six mois, le preneur est autorisé à lui adresser à son tour un préavis (d'un mois), à tout moment<sup>423</sup>, histoire de se libérer plus tôt s'il venait à trouver rapidement à se reloger (et d'éviter un fâcheux double débours durant quelque mois). Ce, sans devoir s'acquitter de l'éventuelle indemnité précitée<sup>424</sup> (même si ce contre-renon est donné donc au cours du premier triennat), car le départ du preneur est motivé uniquement par le congé préalable du bailleur — lequel perd de ce fait tout droit à un dédommagement.
- Ne faudrait-il pas cependant élargir ce principe du contre-préavis du preneur au bail de *courte durée* ? Celui-ci ne peut-il pas atteindre trois ans tout de même ? Plus fondamentalement, pourquoi les principes (légitimes) qui justifient le contre-préavis dans le cadre du bail de neuf ans perdraient-ils toute pertinence pour un contrat plus court ? Et le bailleur n'a-t-il pas reçu du législateur bruxellois la faculté de mettre fin prématurément à un contrat de courte durée aussi (pour occupation personnelle)<sup>425</sup> ?

---

<sup>422</sup> Art. 55, §6, al. 2, du décret wallon du 15 mars 2018.

<sup>423</sup> Art. 237, §5, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>424</sup> Due normalement si le preneur abrège un bail de neuf ans dans le premier triennat (art. 237, §5, al. 2, du Code bruxellois du logement).

<sup>425</sup> Art. 238, al. 4, du Code bruxellois du logement.

- Certes, le délai de préavis est réduit de moitié dans le bail de courte durée (trois mois)<sup>426</sup>. Mais assumer un double loyer ne serait-ce que pendant un mois ou deux reste difficile pour de nombreux locataires.
- Vu la crise du logement (et le déséquilibre corrélatif entre l'offre et la demande), gageons que le bailleur n'éprouvera pas de difficultés excessives pour trouver rapidement un nouveau preneur.
- Il y va aussi d'une question de cohérence : si l'on veut obtenir le déguerpissement effectif du locataire (souhait de tout bailleur qui ne souhaite pas proroger le contrat), pourquoi pénaliser, en leur refusant un départ prématuré, les preneurs qui auraient fait diligence ?

*Proposition de solution*

- Élargir Le principe du contre-préavis du preneur à l'hypothèse du bail de courte durée.

*Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 238, al. 4, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

Proposition 83. Élargir le principe du contre-préavis du preneur au congé donné à terme

*Position du problème*

- Si une suite favorable devait être donnée à notre proposition précédente (sur l'élargissement au bail de courte durée du principe du contre-préavis du preneur en cas de résiliation anticipée du bailleur), il faut envisager une seconde extension : au congé donné *à terme* (par le bailleur). Qu'est-ce qui justifie en effet de réserver cette faculté au cas de figure de la résiliation anticipée ? Le besoin, à l'expiration normale du contrat, n'est-il pas le même (éviter au locataire — qui aurait trouvé un nouveau logement avant la fin du préavis — un double paiement de loyer) ? Du reste, les délais de préavis sont identiques (trois mois).

*Proposition de solution*

- Élargir Le principe du contre-préavis du preneur à l'hypothèse du congé donné par le bailleur à l'échéance du bail de courte durée.

---

<sup>426</sup> Art. 238, al. 4, du Code bruxellois du logement.

### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 238, al. 4, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### **d) un « droit au maintien » du locataire**

#### Proposition 84. Instaurer un « droit au maintien » du locataire dans les lieux

##### *Position du problème*

- Indépendamment de la possibilité de résiliation anticipée conférée au bailleur, une réflexion doit pouvoir s'engager sur l'opportunité qu'il y a pour celui-ci de changer de locataire à la fin du contrat.
  - D'abord, si c'est pour pouvoir augmenter le loyer que le bailleur met fin au contrat existant pour en nouer un autre avec un autre preneur, qu'il sache que la manœuvre est illégale de toute façon (en ce sens que tout relèvement du loyer au-delà de l'indexation est prohibé)<sup>427</sup>.
  - Ensuite, ne pourrait-on pas considérer, au nom du droit constitutionnel au logement, que le locataire devrait pouvoir rester dans le bien au-delà du terme du contrat ? Ce, pour autant naturellement que le bailleur désire poursuivre une activité de location et n'ait pas de besoin particulier de ce bien.
- En d'autres termes, tant qu'il n'existe pas une vraie et bonne raison de ne pas proroger le bail du locataire en place, on garde celui-ci. En effet, si le locataire exécute consciencieusement ses obligations (paiement du loyer, entretien du bien, etc.), la décision de ne pas proroger son bail peut avoir quelque chose de disproportionné en l'absence de motif particulier.
- Certes, le droit de propriétaire (de choisir le locataire qu'il veut) ne saurait être négligé, mais dans ce cas spécifique-ci, ne doit-il pas être mis en balance avec le très fort intérêt que le locataire a au contraire à rester ? N'est-ce pas pour opérer ce genre d'arbitrage

---

<sup>427</sup> Art. 241 du Code bruxellois du logement.

que l'article 23 de la Constitution a été adopté précisément ? Quel sens cette disposition aurait-elle autrement ?

- Ce qui est sûr, en tous cas, c'est que le locataire n'a rien à gagner généralement d'un départ forcé du bien loué, pour de multiples raisons : il avait ses habitudes dans le logement, il s'est intégré dans le quartier (école par exemple), il a pu tisser avec son environnement immédiat des réseaux de solidarité précieux<sup>428</sup>, tout déménagement coûte cher et, *last but not least*, le loyer du nouveau logement sera très vraisemblablement supérieur au précédent.
- Ce droit au maintien instaurerait un renversement de perspective en quelque sorte : plutôt que de continuer à embrasser le point de vue du bailleur, à qui est reconnu dès lors le droit discrétionnaire de changer de locataire à la fin du contrat<sup>429</sup>, on se met à la place du locataire, qui ne souhaite rien d'autre généralement que de prolonger son séjour au sein du bien loué. Et c'est au bailleur alors à justifier sa volonté de ne pas poursuivre la relation contractuelle avec le preneur, et non à ce dernier de quémander une prorogation de bail.

#### *Proposition de solution*

- Instaurer le principe d'un droit au maintien du locataire.
- Ce principe ne doit pas effrayer les bailleurs outre mesure ; ce qui compte surtout, pour eux, c'est l'identification des raisons leur permettant de ne pas proroger le bail. Et, en contrepartie de ce « changement de paradigme », de la souplesse doit pouvoir être montrée sur ce point-là.
  - On pourrait commencer à cet égard par reprendre l'occupation personnelle et les travaux, hypothèses qui justifient déjà la résiliation anticipée du bail de neuf ans.
  - Ensuite, un problème locatif (dûment attesté) avec le locataire en place pourrait également fonder le refus du bailleur. À titre de comparaison, c'est ce qui est prévu (*mutatis mutandis*) dans le secteur du logement social ; ainsi, le candidat locataire qui introduit une demande auprès d'une société à l'égard de laquelle il a déjà été locataire « doit avoir rempli toutes ses obligations

---

<sup>428</sup> Il ne faut jamais négliger le rôle (essentiel) que joue le quartier dans l'intégration d'un individu.

<sup>429</sup> Et même avant dans certaines circonstances.

antérieures envers ladite société, en matière de versement régulier du loyer et des charges locatives et de respect des lieux », faute de quoi sa candidature peut être jugée irrecevable<sup>430</sup>.

- Etc.
- Il serait bon aussi, en guise de soupape pour ainsi dire, de conserver le droit souverain du bailleur de ne pas proroger le bail, sans invoquer de motif particulier, mais en versant en contrepartie une indemnité au preneur évincé. C'est exactement ce qui est prévu aujourd'hui en matière de résiliation anticipée du bail de neuf ans<sup>431</sup>.
- Sur un autre plan, le droit au maintien du locataire devrait s'imposer également à l'acquéreur du bien loué. Ce qui, au passage, résoudra les difficultés d'opposabilité du bail et de subrogation de l'acheteur<sup>432</sup>.
- Naturellement, le loyer devrait rester identique (sauf indexation ou révision), puisque le bail serait simplement prorogé.
- Et, concernant la durée, le bail serait prorogé d'un laps de temps identique à chaque fois, à moins que les parties en conviennent autrement.
- En tout état de cause, le grand âge du locataire en place et/ou l'ancienneté de son occupation du bien loué devraient pouvoir tempérer les raisons avancées par le bailleur.
- À de titre de comparaison, un pareil droit au maintien existe déjà dans une législation comme celle Québec. « Tout locataire a un droit personnel au maintien dans les lieux », énonce ainsi l'art. 1936 du Code civil québécois; « il ne peut être évincé du logement loué que dans les cas prévus par la loi ». On trouvera ces cas aux art. 1957 et s. du même Code.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 238, al. 4, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>430</sup> Art. 5bis, §4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>431</sup> Voy. toutefois *supra* la proposition n°74.

<sup>432</sup> Cf. *infra* notre proposition n°60.

## B. Le bail de moins de six mois

### Proposition 85. Supprimer la catégorie spécifique du bail de moins de six mois

#### *Position du problème*

- La catégorie du bail spécifiquement d'une durée inférieure à six mois a été créée à Bruxelles<sup>433</sup>. À côté de la résiliation anticipée (interdite)<sup>434</sup>, le point qui distingue ce contrat particulier des autres baux de courte durée (plus longs) tient dans sa terminaison : sauf prorogation, ce contrat de très courte durée (en quelque sorte) « prend fin à l'expiration de la durée convenue »<sup>435</sup>. Traduction : nul n'est besoin ici de donner un congé pour voir la convention s'arrêter à l'échéance convenue.
- Toutefois, le principe même du bail de moins de six mois peut être interrogé, sur un triple plan.
  - 1) D'abord, il fragilise encore la situation des preneurs, qui prisent la stabilité et le temps long dans le bien loué.
  - 2) Ensuite, ce contrat était-il vraiment nécessaire dans la mesure où l'ordonnance du 27 juillet 2017 permet déjà une multitude de baux de courte durée successifs (dont la durée cumulée n'excède pas trois ans)<sup>436</sup> ?
  - 3) Enfin, la notion même de résidence principale, pivot de l'application du chapitre III du titre XI du Code bruxellois du logement, ne s'accorde guère avec les micro-séjours. Du reste, aux yeux de la réglementation sur l'inscription domiciliaire dans les registres de la population, cette « situation de fait » qu'est la résidence principale est intégralement fondée en effet sur « la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant *la plus grande partie de l'année* »<sup>437</sup> ?
- Indépendamment du principe, les modalités d'application de ce bail de moins de six mois restent floues. Par exemple, que se passera-t-il par exemple si, à l'échéance du

---

<sup>433</sup> Art. 238, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>434</sup> Lire en creux le début de l'art. 238, al. 4, du Code bruxellois du logement : « Le bail d'une durée égale ou supérieure à six mois prend fin [...] ».

<sup>435</sup> Art. 238, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>436</sup> Art. 238, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>437</sup> Art. 16, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M.B.*, 15 août 1992.

bail de moins de six mois, le preneur reste dans les lieux sans opposition du bailleur ? Comme les autres baux de courte durée<sup>438</sup>, le contrat de moins de six mois sera-t-il alors réputé avoir été conclu pour une durée initiale de neuf ans ? La chose est loin d'être sûre dans la mesure où cette règle s'enclenche si le congé requis n'a pas été donné. Or, précisément, le bail de moins de six mois est exclusif de tout congé ! Quelle solution appliquer alors ? Le flou règne<sup>439</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Supprimer le bail de moins de six mois, comme catégorie spécifique, ce qui simplifiera (grandement) la législation. Certes, cette catégorie avait été instituée au bénéfice notamment des expatriés, mais rien n'empêche ces derniers de continuer de recourir à des baux de très courte durée (3, 4 ou 5 mois par exemple), sous la régime général.
- Autre avantage (induit) : une pérennisation minimale du séjour du preneur, pour deux raisons. D'abord, on évite de faire de la publicité pour les micro-baux, lesquels doivent rester l'exception (car fragilisant la situation du preneur). Ensuite, dans la double mesure où le congé au terme doit être donné trois mois à l'avance<sup>440</sup> et où le délai qu'il fait courir ne prend effet qu'au premier jour du mois qui suit<sup>441</sup>, le bail qui durerait moins de quatre mois semble *de facto* impossible<sup>442</sup>.
- À titre de comparaison, la catégorie du bail de moins de six mois n'existe ni dans la législation flamande, ni dans la législation wallonne.
- Une méprise reste à éviter : la suppression de cette catégorie n'empêchera nullement le bailleur de proposer tout de même à son cocontractant un bail de moins de six mois, mais le contrat sera régi alors par les règles standard.

---

<sup>438</sup> Art. 238, al. 6, du Code bruxellois du logement.

<sup>439</sup> Même si un examen plus approfondi du texte de loi semble accréditer la première thèse. De fait, la transformation rétroactive du bail de courte durée en bail de neuf ans devient réalité « à défaut d'un congé notifié dans les délais *ou* si le preneur continue à occuper le bien loué sans opposition du bailleur » (art. 238, al. 6, du Code bruxellois du logement, souligné par nous). La présence de la conjonction de coordination « ou » atteste que le manquement à l'obligation de donner congé ne constitue pas la seule hypothèse d'application pour cette transformation ; le maintien du preneur dans les lieux emporte aussi, *à lui seul*, ce résultat.

<sup>440</sup> Art. 238, al. 4, du Code bruxellois du logement.

<sup>441</sup> Art. 231 du Code bruxellois du logement.

<sup>442</sup> Étant entendu qu'envoyer le congé *avant même* la prise de cours du bail ne paraît pas réaliste ni même conforme à l'esprit de la législation.

### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Abroger l'art. 238, al. 3, du Code bruxellois du logement et corriger l'al. 4 de cette même disposition ⇒ projet d'ordonnance.

### Proposition 86. Imposer l'envoi d'un congé à l'échéance

#### *Position du problème*

- Si ne devait pas être suivie la suggestion précitée relative à l'abrogation de la catégorie du bail de moins de six mois, qu'au moins on modifie sa terminaison. Laquelle, on l'a dit, est particulière puisque ce contrat « prend fin à l'expiration de la durée convenue »<sup>443</sup>. Traduction : nul n'est besoin ici de donner un congé pour voir la convention s'arrêter à l'échéance convenue.
- Cette automaticité, toutefois, affecte la pérennité du preneur dans le bien loué, puisque (sauf prorogation) son séjour s'arrêtera à l'échéance. Par opposition, dans le bail de courte durée de plus de six mois, à défaut de congé ou si le preneur reste dans les lieux à l'échéance sans opposition du bailleur, le contrat est réputé alors avoir été conclu pour une durée initiale de neuf ans<sup>444</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Imposer l'envoi d'un congé à l'échéance. À défaut de quoi, le bail sera réputé avoir été conclu pour une durée initiale de neuf ans
- Au-delà de la protection du preneur, deux avantages induits en découlent :
  - une simplification législative, puisqu'un seul point distinguerait alors le bail de moins de six mois des autres : l'impossibilité de résiliation anticipée.
  - l'amenuisement des spécificités du bail de moins de six mois devrait aussi, en bonne logique, réduire l'attractivité de ce contrat (peu favorable aux intérêts du preneur) auprès des bailleurs.
- Ce congé devrait être assorti d'un préavis réduit, vu durée elle-même très courte du bail<sup>445</sup>.

---

<sup>443</sup> Art. 238, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>444</sup> Art. 238, al. 6, du Code bruxellois du logement.

<sup>445</sup> Deux mois par exemple.

### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Modifier l'art. 238, al. 3, du Code bruxellois du logement et corriger l'al. 4 de cette même disposition ⇒ projet d'ordonnance.

### ***Sous-section 3. Bail de plus de neuf ans***

#### Proposition 87. Supprimer la possibilité de résiliation du bail sans motif

##### *Position du problème*

- Le législateur bruxellois<sup>446</sup> a repris de son homologue fédéral<sup>447</sup> la possibilité pour les parties de conclure un bail (de résidence principale) de *plus de neuf ans*, contrat dit « de longue durée ».
- Comme à l'époque (et comme dans le régime — actuel et passé — du bail de neuf ans), il est donné au bailleur le pouvoir de mettre fin au contrat de manière anticipée et sans motif<sup>448</sup>.
- Sans reprendre ici toute l'argumentation développée plus haut sur l'extrême danger lié à l'exercice de cette faculté dans le cadre du bail de neuf ans (à savoir, le déracinement de seniors établis de longue date)<sup>449</sup>, force est de constater qu'il est exacerbé ici, puisque la durée du séjour de l'intéressé est potentiellement plus longue encore.

##### *Proposition de solution*

- Abroger le droit de résiliation du contrat de plus de neuf ans par le bailleur sans motif.
- À tout le moins (et en guise de mesure intermédiaire en quelque sorte), en interdire la possibilité lorsque le locataire a atteint un certain âge.

---

<sup>446</sup> Art. 239, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>447</sup> Art. 3, §7, de la section II du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

<sup>448</sup> Lire en creux l'art. 239, §1<sup>er</sup>, al. 4, du Code bruxellois du logement.

<sup>449</sup> Voy. la proposition n°74.

- À titre de comparaison, c'est ce qu'ont fait la France<sup>450</sup> et le Québec<sup>451</sup>, comme déjà expliqué.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Abroger (ou aménager) l'art. 239, §1<sup>er</sup>, al. 4, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

## **Section 2. Révision du loyer**

### Proposition 88. Subordonner la révision du loyer à l'enregistrement du bail

#### *Position du problème*

- La sanction d'un défaut d'enregistrement du bail est connue : la possibilité donnée au preneur de partir, sans respecter le délai de préavis ni payer d'indemnité<sup>452</sup>.
- Cette « solution » interroge cependant, quant à son caractère adapté. D'abord, sur le plan des concepts, l'enregistrement du bail vise un résultat strictement inverse : consolider le séjour du locataire dans le bien loué malgré la vente de ce dernier. Ensuite, quitter le logement n'est pas du tout l'option voulue par les preneurs, qui ne désirent rien tant généralement que de se maintenir dans les lieux (ne serait-ce que

<sup>450</sup> « Le bailleur ne peut s'opposer au renouvellement du contrat en donnant congé [...] à l'égard de tout locataire âgé de plus de soixante-cinq ans et dont les ressources annuelles sont inférieures à un plafond de ressources [...] sans qu'un logement correspondant à ses besoins et à ses possibilités lui soit offert dans les limites géographiques prévues [...] » (art. 15-III, al. 1<sup>er</sup>, de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, *J.O.R.F.*, 8 juillet 1989). « Toutefois, les dispositions de l'alinéa précédent ne sont pas applicables lorsque le bailleur est une personne physique âgée de plus de soixante-cinq ans ou si ses ressources annuelles sont inférieures au plafond de ressources mentionné au premier alinéa » (art. 15-III, al. 2, de la loi du 6 juillet 1989).

<sup>451</sup> « Le locateur [bailleur] ne peut reprendre un logement ou en évincer un locataire lorsque ce dernier ou son conjoint, au moment de la reprise ou de l'éviction, est âgé de 70 ans ou plus, occupe le logement depuis au moins 10 ans et a un revenu égal ou inférieur au revenu [...] » (art. 1959.1, al. 1<sup>er</sup>, du Code civil du Québec). « Il peut toutefois reprendre le logement dans l'une ou l'autre des situations suivantes : 1° il est lui-même âgé de 70 ans ou plus et souhaite reprendre le logement pour s'y loger 2° le bénéficiaire de la reprise est âgé de 70 ans ou plus 3° il est un propriétaire occupant âgé de 70 ans ou plus et souhaite loger, dans le même immeuble que lui, un bénéficiaire âgé de moins de 70 ans » (art. 1959.1, al. 2, du Code civil du Québec).

<sup>452</sup> Art. 227, al. 2, du Code bruxellois du logement. Comme déjà dit, toutefois, cette largesse n'exonère nullement le preneur de son obligation initiale d'envoyer un congé. Autrement dit, c'est des *délais* que celui-ci est exempté, son devoir de porter à la connaissance du bailleur son intention de partir restant intact.

parce qu'un déménagement coûte cher et que le loyer du nouveau bien sera plus élevé généralement)<sup>453</sup>.

- En clair, il faut trouver, pour sanctionner l'absence d'enregistrement du bail (obligation à charge du bailleur, rappelons-le<sup>454</sup>), une mesure qui à la fois dissuade le bailleur de déchoir à son devoir et présente un réel intérêt pour le locataire (le premier préjudicié en cas de non enregistrement, ne l'oublions pas).

#### *Proposition de solution*

- À cet égard, la nature pécuniaire d'une sanction se révèle souvent efficace et dissuasive. Certes, le bailleur qui tarde dans l'enregistrement du bail encourt déjà une amende<sup>455</sup> mais, au-delà du fait que son produit revient à l'autorité fédérale (plutôt qu'à la Région), ce système pâtit en pratique d'un déficit sévère d'application.
- Pour éviter cependant d'ajouter une couche de complexité (entre l'amende fiscale fédérale et le dispositif civil bruxellois), il est proposé de jouer sur un mécanisme existant : la révision du loyer. Concrètement, celle-ci serait refusée au bailleur resté en défaut d'enregistrer le bail, aussi longtemps qu'il n'y a pas procédé.
- Avantage induit : par rapport à la faculté reconnue au preneur de partir sans attendre l'expiration du délai préavis ni payer d'indemnité, la présente suggestion ne requiert *pas* de mise en demeure préalable du bailleur (d'enregistrer le bail)<sup>456</sup>.
- Précisément, la Wallonie s'est engagée dans cette voie (au sein de son décret sur le bail d'habitation)<sup>457</sup>. « Le législateur tend à inciter, par une sanction de nature financière, le bailleur à procéder à l'enregistrement du bail », met en avant l'auteur du texte<sup>458</sup>.
- On est bien conscient que, plus haut, on a déjà proposé (comme sanction au défaut d'enregistrement) l'interdiction d'indexation du loyer<sup>459</sup> ou une indemnité financière

---

<sup>453</sup> C'est entre deux locations en effet que le bailleur recouvre sa liberté de rehausser un loyer verrouillé en cours de contrat, hors indexation (art. 224, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement) et révision (art. 240 du Code bruxellois du logement).

<sup>454</sup> Art. 227, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>455</sup> Art. 41, 1<sup>o</sup>, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe (« Région de Bruxelles-Capitale »).

<sup>456</sup> Art. 227, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>457</sup> « Si cette révision a pour effet d'augmenter le montant du loyer, elle n'est due que si le bail a été conclu par écrit et, pour un bail portant sur un bien immeuble, que si le bail écrit a été enregistré » (art. 58, §1<sup>er</sup>, al. 4, du décret wallon du 15 mars 2018).

<sup>458</sup> Projet de décret relatif au bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., 2017-2018, n°985/1, p. 16.

<sup>459</sup> Voy. la proposition n°43.

(correspondant à un certain nombre de mois de loyers)<sup>460</sup>. Mais le but, par là, est d'offrir *plusieurs options* au législateur, entre lesquelles il pourra choisir. Qu'il n'oublie cependant pas, à cette occasion, de décider d'un éventuel *cumul* de ces sanctions.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 240, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

#### Proposition 89. Interdire plus explicitement le cumul des majorations de loyer

##### *Position du problème*

- « *Sans préjudice de l'article 221*, les parties peuvent convenir de la révision du loyer entre le neuvième et le sixième mois précédant l'expiration de chaque triennat » si des travaux sont effectués par le bailleur dans le bien loué, dispose le Code bruxellois du logement<sup>461</sup>. Or, l'article 221 en question concerne les travaux économiseurs d'énergie, lesquels peuvent *déjà* donner lieu, de l'accord des parties<sup>462</sup>, à une augmentation de loyer en cours de contrat (pour permettre au bailleur d'amortir une partie des frais engagés<sup>463</sup>).
- Dès lors que l'expression « sans préjudice de » signifie traditionnellement que l'article visé (l'article 221 du Code bruxellois du logement ici) continue de s'appliquer, le législateur permet par là une *double majoration* du loyer en cours de bail. Dit autrement, la *même* réfection peut ainsi être répercutée *deux fois* dans le loyer.
- Or, particulièrement interpellant, ce cumul est à prohiber selon nous, pour préserver la capacité contributive du locataire (et ne pas trahir ses attentes légitimes). Même la circonstance que les travaux seraient différents ne devrait entamer en rien cette interdiction (de la double augmentation de loyer) ; le bailleur qui aurait effectué *deux* types de travaux (ceux qui améliorent la performance énergétique du bien et d'autres) ne devrait pas être admis à relever son tarif deux fois.

---

<sup>460</sup> Voy. la proposition n°59.

<sup>461</sup> Art. 240, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement, souligné par nous.

<sup>462</sup> Art. 221, §2, du Code bruxellois du logement.

<sup>463</sup> Car c'est le *preneur* qui bénéficie au premier chef de réfections de ce type, via la réduction de sa consommation énergétique.

### *Proposition de solution*

- Interdire plus clairement le cumul des majorations de loyer ; ce sera *soit* la « révision » de loyer, *soit* « l'augmentation » consécutive à la réalisation de travaux énergétiques.

### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 241, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

## **Section 3. Lissage des loyers pour les baux consécutifs**

### Proposition 90. Permettre au locataire actuel de prendre connaissance du loyer associé au bail (de courte durée) précédent

#### *Position du problème*

- À partir du moment où c'est le *bailleur* qui met fin à des baux de courte durée successifs<sup>464</sup> (plutôt que le locataire), le loyer de ces contrats ultérieurs ne peut, pendant une période de neuf ans, être supérieur au loyer de départ, afférent au premier contrat<sup>465</sup> ; tout juste admet-on l'indexation<sup>466</sup>.
- Figurant déjà dans la loi fédérale<sup>467</sup>, la mesure est incontestablement louable, en ce qu'elle empêche le bailleur multiplier les baux de courte durée *avec des preneurs différents* à seule fin de faire progresser le loyer plus rapidement, par paliers rapprochés. On escompte de la sorte un effet de *lissage* du loyer associé aux contrats de courte durée successifs (passés avec des locataires différents et auxquels il a été mis fin à chaque fois par le bailleur).
- Sur le terrain, force est cependant de constater que ce mécanisme reste très largement lettre morte, essentiellement parce qu'il présuppose du nouveau locataire qu'il puisse s'enquérir de la hauteur du loyer précédent... ce qui n'est guère réalisable matériellement à l'heure actuelle. De fait, il n'existe pas de « cadastre » centralisé des

---

<sup>464</sup> De manière anticipée ou à l'échéance.

<sup>465</sup> Art. 241, al. 1<sup>er</sup>, Code bruxellois du logement.

<sup>466</sup> Art. 241, al. 3, Code bruxellois du logement.

<sup>467</sup> Art. 7, §1<sup>er</sup>bis, de la section II du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

loyers que le locataire actuel pourrait solliciter à l'effet de prendre connaissance du tarif acquitté par le prédécesseur.

- Si, par ailleurs, l'administration (toujours fédérale) de l'enregistrement<sup>468</sup> récolte bien tous les contrats de bail (à tout le moins ceux que les bailleurs consentent à soumettre à cette formalité), les locataires ne sont pas admis à consulter ces « archives »<sup>469</sup>. Et l'administration ne délivre pas elle-même ce type de renseignement...

#### *Proposition de solution*

- La solution pour sortir du problème est limpide : permettre au locataire actuel de prendre connaissance du loyer associé au bail (de courte durée) précédent. C'est la voie concrète pour y parvenir qui l'est moins...
- Deux premières pistes se dégagent. Soit la Région bruxelloise noue un accord de coopération avec le pouvoir fédéral pour une exploitation de ces données (exploitation qu'il a déjà acceptée à des fins scientifiques par exemple). Soit elle instaure une obligation parallèle de dépôt du bail-type auprès de son administration (le nouvel Observatoire de Bruxelles-logement par exemple). Dans les deux cas, la Région doit matériellement organiser la consultation des contrats de bail *sans* permettre au locataire de prendre d'autre renseignement que la hauteur du loyer précédent.
- Il reste que cette solution présuppose que le bail ait été enregistré ou, suivant le cas, déposé à l'administration bruxelloise. *Quid* des lors des autres baux ? En sus, dès lors, on pourrait songer à contraindre le bailleur à indiquer dans l'annonce<sup>470</sup> le loyer précédent (ainsi que les coordonnées du locataire précédent, pour que le candidat actuel puisse vérifier l'information). À titre de comparaison, c'est ce que prévoit la France, où le contrat de location doit obligatoirement indiquer « le montant et la date de versement du dernier loyer appliqué au précédent locataire, dès lors que ce dernier a quitté le logement moins de dix-huit mois avant la signature du bail »<sup>471</sup>.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Compléter l'art. 218, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement et corriger l'art. 241 du même Code ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>468</sup> Logée au sein du SPF Finances.

<sup>469</sup> Au-delà de leur propre contrat de bail.

<sup>470</sup> Voire dans le bail.

<sup>471</sup> Art. 3, al. 2, 8°, de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

## Proposition 91. Étendre le lissage aux résiliations du fait du preneur

### *Position du problème*

- On vient de le voir, le mécanisme du lissage du loyer est cantonné aux situations où le bail prend fait de la volonté du bailleur. Cette limitation est logique sur le plan conceptuel, puisque la finalité de la mesure est d'éviter que bailleur mette un terme au bail dans le seul but d'augmenter le loyer.
- Toutefois, on ne saurait complètement exclure, dans l'hypothèse où la suggestion ci-avant évoquée soit retenue et où le lissage devienne effectif, que le bailleur fasse pression sur le locataire pour qu'il mette lui-même fin au bail (ce qui rendra au bailleur son pouvoir d'augmenter le loyer). C'est le type d'arrangement qui pourrait se voir lors des négociations précontractuelles<sup>472</sup>.

### *Proposition de solution*

- Étendre le lissage aux résiliations du fait du preneur. Autrement dit, le loyer doit rester le même à travers les différents baux de courte durée.
- Par là, on lèverait un (autre) obstacle à l'application du lissage : quand bien même le nouveau locataire aurait connaissance du loyer précédent, comment pourrait-il savoir si c'est le bailleur ou le locataire qui a mis fin au bail ? Cette dernière information nous semble encore plus inaccessible, sans compter qu'elle relève de la vie privée des intéressés.
- Plusieurs exceptions assortiraient cependant le principe du lissage généralisé. En fait, elles existent déjà (pour le lissage actuel) :
  - 1) l'indexation
  - 2) la révision du loyer lorsque la valeur locative normale du bien loué a augmenté de vingt pour cent au moins par le fait de circonstances nouvelles
  - 3) la révision du loyer lorsque la valeur locative normale du bien loué a augmenté de dix pour cent au moins en raison de travaux effectués dans le bien loué.

---

<sup>472</sup> « Ok, je vous prends comme locataire, mais en échange, c'est vous qui envoyez le congé en fin de contrat ».

- Il faudrait cependant limiter cette dernière possibilité (révision du loyer lorsque la valeur locative normale du bien loué a augmenté de dix pour cent au moins en raison de travaux effectués dans le bien loué) aux travaux qui n'ont pas pour seul but de mettre le logement aux normes. Ce, pour trois raisons.
  - 1) D'abord, il peut paraître singulier de voir le bailleur tirer un avantage financier de ces travaux et alourdir la charge du locataire alors même qu'il ne fait que se conformer (et avec retard) à la loi.
  - 2) Ensuite, ce bien n'aurait jamais dû, en amont, être mis en location, car il était en infraction. Tout profit acquis dans l'intervalle pourrait, à cette aune, être considéré comme illégitime.
  - 3) Enfin, on instaurerait par là une cohérence de bon aloi avec la procédure classique de révision du loyer<sup>473</sup>.
- La présente formule présente un dernier avantage induit (pour la pérennité du locataire dans les lieux loués) : inciter les bailleurs à passer au bail de neuf ans puisque, d'un point de vue financier, le bail de courte durée est privé d'une partie de son avantage concurrentiel. Par là, on ne ferait que renouer avec l'esprit de la loi sur bail (déjà à l'époque fédérale) : faire du bail de neuf ans la norme, le contrat de trois ans ou moins devant rester l'exception<sup>474</sup>.

*Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 241, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>473</sup> Art. 240, al. 3, Code bruxellois du logement.

<sup>474</sup> Neuf ans, telle était la durée « présumée » d'un bail de résidence principale en effet, tandis que le contrat de courte durée était vu « l'exception »... (projet de loi visant à renforcer la protection du logement familial, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n°1357/1, p. 12 et 16 respectivement). Il n'est pas anodin à cet égard que le bail de trois ans (ou moins) ait été officiellement associé à des hypothèses de location quelque peu marginales comme « les kots d'étudiants, les jeunes ménages, une occupation professionnelle temporaire » (projet de loi visant à renforcer la protection du logement familial, rapport fait au nom de la Commission de la justice, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 1990-1991, n°1357/10, p. 5).

## Section 4. Garantie locative

### *Sous-section 1. Constitution*

#### Proposition 92. Limiter le nombre de garanties locatives possibles (et les encadrer)

##### *Position du problème*

- Contrairement à une idée reçue, les parties ne sont pas obligées de se limiter à l'une des formes de garantie proposées par le texte de loi régional (à savoir, un compte individualisé, une garantie bancaire ou une garantie bancaire à l'intervention d'un C.P.A.S.). « *Si, indépendamment des sûretés prévues notamment à l'article 1752 du Code civil, le preneur donne, pour assurer le respect de ses obligations, une des formes de garanties prévues au paragraphe suivant, celle-ci ne peut excéder un montant équivalent à deux ou trois mois de loyer, selon la forme de la garantie locative* », autorise en effet le législateur bruxellois<sup>475</sup>. La présence du « si » ôte toute équivoque : il est loisible aux cocontractants de puiser *en dehors* du panier de solutions proposées par le régime du bail de résidence principale<sup>476</sup> (bons du trésor, assurances-vie, assurances-cautions<sup>477</sup>, cautions personnelles, ...).
- Effet collatéral : toute limitation pécuniaire du montant de la garantie locative aura disparu en ce cas, puisque les restrictions de ce type ne valent que pour les garanties énumérées par la loi expressément. Ce qui nous semble aller à l'encontre de la philosophie même des règles sur la garantie locative, attentives en effet à ne pas faire peser une charge financière démesurée sur le preneur, aux fins de préserver ses chances d'accéder à un logement. Surtout que, en pratique, c'est le bailleur (et non le preneur, comme indiqué théoriquement par le texte de loi<sup>478</sup>), qui détermine/impose le régime de la garantie locative.

---

<sup>475</sup> Art. 248, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement, souligné par nous.

<sup>476</sup> Et, même, l'ordonnance bruxelloise n'impose pas aux cocontractants la constitution d'une garantie locative, laquelle est l'effet du seul contrat. Si, en revanche, les parties décident par convention d'en prévoir une (ce qui est le cas dans l'immense majorité des situations), le texte de loi en encadre alors les modalités.

<sup>477</sup> ImmoCaution par exemple.

<sup>478</sup> Notamment l'art. 248, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

- La situation est éminemment paradoxale : d'un côté, le législateur cadenasse le montant de la garantie locative susceptible d'être demandé... tout en laissant, de l'autre, la porte ouverte à des formes alternatives de sûretés, qui ne connaissent point de plafond, elles !

#### *Proposition de solution*

- Ne pas autoriser les parties à choisir une garantie locative en dehors du « panier » proposé par le législateur, notamment parce que celle-ci serait alors non encadrée pécuniairement.
- À titre de comparaison, c'est exactement ce qu'a décidé de faire la Flandre, où on a encadré plus strictement la liberté de choix ; désormais, « pour assurer le respect de ses obligations, le preneur ne peut donner qu'une des formes de garantie, visées à l'alinéa 2 »<sup>479</sup>. Voilà évacuée toute possibilité de recourir à des modes alternatifs (et non réglementés<sup>480</sup>) de garantie ; on veut ainsi éviter toute forme de « cumul externe »<sup>481</sup>, expliquent les travaux préparatoires<sup>482</sup>, de même que l'imposition de « seuils supplémentaires »<sup>483</sup> à l'accès au logement locatif.
- Éventuellement, on pourrait ajouter la caution personnelle pour le bail étudiant, eu égard à la pratique (nombre de bailleurs exigeant l'engagement financier subsidiaire des parents).
- Au minimum, il faudrait interdire le *cumul* des garanties locatives (compte bloqué + caution personnelle par exemple).

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 248, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

<sup>479</sup> Art. 37, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, du décret flamand du 9 novembre 2018.

<sup>480</sup> Du point de vue de leur plafond financier, entre autres.

<sup>481</sup> Traduction libre (« externe cumul »).

<sup>482</sup> Ontwerp van decreet houdende bepalingen betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan, *memorie van toelichting*, VI. *parl.*, 2017-2018, n°1612/1, p. 50 et 51.

<sup>483</sup> Traduction libre (« extra drempels »).

## Proposition 93. Supprimer ou amender la garantie locative bancaire.

### *Position du problème*

- À la suite de son homologue fédéral<sup>484</sup>, le législateur bruxellois a permis au locataire de privilégier une garantie dite bancaire<sup>485</sup>. C'est la banque qui, concrètement, versera la garantie (de trois mois de loyer alors plutôt que deux) en lieu et place du locataire, à charge pour ce dernier de rembourser — sans intérêts débiteurs<sup>486</sup> — l'institution financière par mensualités constantes pendant la durée du bail, avec un maximum de trois ans<sup>487</sup>.
- En théorie, les banques ne disposent que d'une marge de manœuvre réduite puisque « une institution financière ne peut pas refuser cette garantie pour des raisons liées à l'état de solvabilité du locataire »<sup>488</sup>. D'ailleurs, le « chapitre 1<sup>er</sup> du titre 4 du Livre VII du Code de droit économique » (relatif au crédit à la consommation<sup>489</sup>), qui incite en temps normal le prêteur potentiel à la prudence<sup>490</sup>, n'est nullement d'application ici<sup>491</sup>.
- Si, au vu de la loi, les banques sont *tenu*es de faire l'avance, elles refusent toutes, en pratique, de s'y conformer. Puisqu'elles ne peuvent donc pas refuser cette garantie pour des raisons liées à l'état de solvabilité du locataire, 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.

---

<sup>484</sup> Art. 10, §1<sup>er</sup>, al. 4, de la section II du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

<sup>485</sup> Art. 248, §4, du Code bruxellois du logement.

<sup>486</sup> Art. 248, §4, al. 5, du Code bruxellois du logement. Par contre, le preneur a droit à des intérêts sitôt la somme intégralement remboursée.

<sup>487</sup> Art. 248, §4, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement. Rien n'empêche cependant de 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 ».

<sup>488</sup> Art. 248, §4, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>489</sup> Auquel il n'est pas sûr toutefois que l'on puisse apparenter la présente garantie bancaire.

<sup>490</sup> Art. VII.77, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, et §2, du Code de droit économique.

<sup>491</sup> Art. 248, §4, al. 3, *in fine*, du Code bruxellois du logement.

### *Proposition de solution*

- De deux choses l'une, quand une loi échoue durablement à rencontrer les objectifs qu'elle s'était assignés : soit on l'abroge (l'arsenal normatif est déjà suffisamment pléthorique pour que l'on s'encombre de législations non appliquées), soit on l'amende. Mais en aucun cas on ne la conserve, telle quelle ; on crée par-là en effet de faux espoirs et on entretient l'illusion d'une performativité de principe du texte de loi... *quod non* ! Surabondamment, on creuse encore la défiance entre les administrés et ceux qui les gouvernent.
- À titre de comparaison, c'est probablement cet insuccès patent qui a convaincu la Flandre de ne *pas* reprendre ce mécanisme fédéral de la garantie bancaire<sup>492</sup>.
- Ou alors, si la suppression de la possibilité de garantie bancaire ne saurait s'envisager politiquement, qu'on cherche au moins à amender le dispositif et à le rendre opérationnel. On pourrait songer ainsi, par exemple, à énumérer les comportements d'esquive déployés aujourd'hui par les banques (comme les frais excessifs d'ouverture de dossier) pour les interdire expressément dans la loi.

### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 248, §4, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### Proposition 94. Ne pas faire dépendre le montant de la garantie locative de la capacité contributive du locataire

#### *Position du problème*

- Si le montant de la garantie locative plafonne à deux mois de loyer lorsque l'argent est déposé sur un compte bloqué, il grimpe à trois mois de loyer en cas de garantie bancaire (constituée à l'initiative du CPAS par exemple)<sup>493</sup>.
- Traduction : le locataire qui n'a pas le « liquide » suffisant pour constituer lui-même la garantie est pénalisé en quelque sorte puisque le montant de la garantie (qu'il devra bien rembourser) augmente de moitié dans ce cas-là.

---

<sup>492</sup> Voy. en creux l'art. 37 du décret flamand du 9 novembre 2018.

<sup>493</sup> Art. 248, §1<sup>er</sup>, *in fine*, du Code bruxellois du logement.

- Il en résulte une inégalité de traitement, dont la justification ne se donne pas directement à voir. Du point de vue du bailleur, en tous cas, la garantie bancaire (qu'elle soit constituée à l'initiative du CPAS ou non) n'offre *pas* une protection moindre<sup>494</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Ne pas faire dépendre le montant de la garantie locative de la capacité contributive du locataire.
- Ce, non pas par une révision à la hausse (en alignant le nouveau montant maximal uniforme sur le seuil admissible — trois mois — en matière de garantie bancaire<sup>495</sup>), mais à la baisse (deux mois pour toutes les garanties)

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 248, §1<sup>er</sup>, §4, al. 1<sup>er</sup>, et §5, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### Proposition 95. Sanctionner le versement du montant de la garantie locative de la main à la main

#### *Position du problème*

- La loi la plus sophistiquée en matière de garantie locative ne sera jamais en mesure d'empêcher des bailleurs peu scrupuleux de céder à l'illégalité en exigeant que la garantie locative leur soit versée en espèces, « de la main à la main » — pas même un éventuel fonds universel et mutuelliste<sup>496</sup> ne saurait l'éviter.

#### *Proposition de solution*

- Imposer une sanction financière (forte), la seule qui soit un tant soit peu dissuasive.
- On peut s'inspirer à cet égard de qui est déjà prévu pour le bailleur qui, « sans justifier d'une circonstance exceptionnelle », n'occupe pas le bien personnellement ou qui n'a

<sup>494</sup> Ce qui aurait alors justifié peut-être l'augmentation du montant de la garantie.

<sup>495</sup> Ce que la Flandre a fait (art. 37, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, du décret flamand du 9 novembre 2018).

<sup>496</sup> À la création duquel nous n'appelons pas ici, car il faut d'abord laisser selon nous au « fonds régional d'aide à la constitution d'une garantie locative » (Brugal) l'occasion de faire ses preuves et l'évaluer soigneusement avant, le cas échéant, de proposer un nouveau système. Voy. l'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.

pas effectué les travaux dans le délai requis alors qu'il a résilié le bail de neuf ans pour l'un de ces motifs-là : 18 mois de loyer<sup>497</sup>.

- Ou alors, à titre de mesure intermédiaire, on dispense le locataire de payer le nombre de mois de loyer qui correspond à la garantie constituée de la main à la main. C'est ce qu'a prévu, *mutatis mutandis*, la Flandre<sup>498</sup>.
- Il reste la question probatoire, particulièrement ardue ici pour le locataire. C'est par toute voie de droit, dès lors, que ce dernier doit être admis à rapporter cette preuve (que le bailleur a exigé le versement en espèces).

*Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Ajouter un §7 à l'art. 248 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### ***Sous-section 2. Restitution***

#### Proposition 96. Ensermer dans un délai la restitution de la garantie locative

*Position du problème*

- Comme avant<sup>499</sup>, la partie qui entend en fin de bail disposer du compte bancaire (en principal comme en intérêts) sur lequel est placé la garantie locative doit obtenir au préalable un accord écrit (établi au plus tôt à la fin du contrat de bail) ou produire une copie d'une décision judiciaire (« exécutoire par provision, nonobstant opposition ou appel, et sans caution ni cantonnement »)<sup>500</sup>.
- Problème : aucun délai n'encadre cette démarche. Or, il peut arriver que le bailleur traîne pour donner son accord en vue de la restitution au preneur de sa garantie locative, ce qui fragilise la situation de ce dernier ; en effet, le preneur doit prendre un autre bien en location et n'a pas toujours les moyens de décaisser l'équivalent d'une *seconde* garantie.

---

<sup>497</sup> Art. 237, §2, al. 4, et §3, al. 5, du Code bruxellois du logement.

<sup>498</sup> Art. 37, §2, al. 2, première phrase, du décret flamand du 9 novembre 2018.

<sup>499</sup> Art. 10, §3, de la section II du chapitre II du titre VIII du livre III du Code civil.

<sup>500</sup> Art. 249, §2, du Code bruxellois du logement. Voy., sur le caractère exécutoire par provision des décisions de justice, l'art. 1397 du Code judiciaire.

- Certes, un contentieux sur les éventuels dégâts locatifs oppose parfois le bailleur au locataire, ce qui explique la réticence du premier à libérer la garantie, mais tel n'est pas toujours le cas, tant s'en faut. Parfois, c'est un simple manque de diligence du bailleur qui est à la source de ce retard ; l'intéressé, il est vrai, n'a pas un intérêt direct à cette libération (à l'inverse évidemment de son cocontractant). En tous cas, la lenteur de cette restitution est encore plus absurde lorsque l'état des lieux de sortie ne renseigne aucune dégradation notable.

#### *Proposition de solution*

- Ensermer dans un délai la restitution de la garantie locative. La sanction du manquement pourrait consister dans versement par le bailleur d'une somme au preneur représentant un pourcentage de ladite garantie, à multiplier par le nombre de mois de retard par exemple.
- À titre de comparaison, c'est ce qu'a décidé de faire la France. La garantie doit ainsi être rendue au preneur dans un délai de deux mois à compter de la remise des clés au bailleur, délai ramené à un mois « lorsque l'état des lieux de sortie est conforme à l'état des lieux d'entrée »<sup>501</sup> ; naturellement, dans les deux cas, « déduction [est] faite, le cas échéant, des sommes restant dues au bailleur et des sommes dont celui-ci pourrait être tenu, aux lieu et place du locataire, sous réserve qu'elles soient dûment justifiées »<sup>502</sup>. Et, en ce qui concerne la sanction : « A défaut de restitution dans les délais prévus, le dépôt de garantie restant dû au locataire est majoré d'une somme égale à 10 % du loyer mensuel en principal, pour chaque période mensuelle commencée en retard »<sup>503</sup>.
- Certes, il n'est pas dit que l'éventuel conflit sur les dégâts locatifs aura été réglé d'ici l'expiration du délai, mais il semble également problématique, au vu du droit constitutionnel au logement notamment, d'empêcher pour cette raison le locataire de récupérer cette somme<sup>504</sup>, ce qui le handicaperait significativement pour trouver un nouveau logement. Un équilibre doit être trouvé en cette matière mais, en l'état, force est de constater qu'il n'existe aucune mesure de protection pour le preneur.

---

<sup>501</sup> Art. 22, al. 2 et 3, de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, *J.O.R.F.*, 8 juillet 1989.

<sup>502</sup> Art. 22, al. 2 et 3, de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989.

<sup>503</sup> Art. 22, al. 7, de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989.

<sup>504</sup> D'autant plus qu'il sortira peut-être victorieux de ce conflit.

### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 249, §2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

## **Section 5. Droit d'information du preneur en cas de transmission du bien loué**

### Proposition 97. Généraliser l'obligation d'information du locataire mise à charge du bailleur

#### *Position du problème*

- Si le propriétaire-bailleur reste libre de proposer à la vente le logement loué, il est tenu d'en avertir le preneur : « En cas de mise en vente du logement de gré à gré, le bailleur, préalablement à toute communication publique relative à la mise en vente, notifie au preneur, par lettre recommandée à la poste ou par exploit d'huissier, son intention de vendre le logement »<sup>505</sup>.
- Pour louable soit-elle, la présente mesure (qui ne connaît pas d'équivalent dans les deux autres Régions) connaît une quadruple limitation.
  - 1) D'abord, c'est simplement son « intention » (de vendre) que le bailleur est censé communiquer au locataire, en amont, et nullement la matérialisation éventuelle de cette résolution (la vente elle-même)<sup>506</sup>.
  - 2) Ensuite, seules les vente « de gré à gré » sont assujetties au prescrit, ce qui distrait subséquemment les ventes publiques de ce devoir d'information<sup>507</sup>. A *minima*, un manque de cohérence est à pointer avec la disposition (extensive) relative à la subrogation de l'acquéreur du logement loué dans les droits et obligations du bailleur vendeur, laquelle mobilise en effet le terme générique « aliénation »<sup>508</sup> (qui embrasse les ventes publiques).
  - 3) Par ailleurs, puisque la « vente » est seule concernée, la *donation* du logement pris à bail échappe aussi au prescrit, alors qu'elle engendre pour le preneur des effets identiques. À nouveau, l'article de loi afférent à la subrogation de

---

<sup>505</sup> Art. 242 du Code bruxellois du logement.

<sup>506</sup> Au locataire alors de se montrer vigilant et d'interpeler le bailleur par la suite sur l'évolution du dossier.

<sup>507</sup> Ce, parce qu'elles sont publiques précisément (et donc ouvertes à tous) ? Malheureusement, le commentaire des articles du projet d'ordonnance n'apporte aucun élément de réponse.

<sup>508</sup> Art. 229, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

l'acheteur de l'habitation louée se révèle plus large, puisqu'on y vise « l'acquéreur à titre gratuit ou à titre onéreux »<sup>509</sup>, formulation qui englobe le donataire.

- 4) Enfin, la présente obligation ne vise que les baux de résidence principale ; par contraste, le principe général (situé dans le droit commun<sup>510</sup>) de la subrogation de l'acquéreur dans les droits et obligations du vendeur gouverne l'ensemble des baux d'habitation.

#### *Proposition de solution*

- Comblent la quadruple lacune qui affecte l'obligation d'information du locataire mise à charge du bailleur en étendant celle-ci aux ventes effectives, à celles qui sont publiques, aux donations ainsi qu'aux baux de droit commun.

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 242 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

#### Proposition 98. Prévoir une sanction pour le non respect de l'obligation d'information

#### *Position du problème*

- Quelle(s) sanction(s) le législateur bruxellois a-t-il associée(s) à la méconnaissance du devoir d'information ? Aucune.
- Cette lacune ne doit cependant pas priver selon nous le locataire du droit de réclamer en justice au bailleur (initial) une indemnité si l'absence d'avertissement l'a empêché de faire enregistrer le bail et si, de ce fait, l'acquéreur a pu mettre fin au contrat ; faut-il rappeler à cet effet que l'obligation d'enregistrement incombe au *bailleur*<sup>511</sup> ? En revanche, la validité du contrat de vente ne paraît pas pouvoir être affectée par le défaut de communication.
- Il n'empêche, prévoir une sanction dans la loi même protégerait mieux les intérêts du preneur.

---

<sup>509</sup> Art. 229, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>510</sup> Art. 229 du Code bruxellois du logement.

<sup>511</sup> Art. 227, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

### *Proposition de solution*

- Comme la sanction de nature pécuniaire jouit d'un caractère dissuasif fort, il est proposé d'assortir la méconnaissance du devoir d'information mis à charge du bailleur du paiement d'une indemnité équivalente à six mois de loyer, par exemple.
- Rappelons que l'enjeu pour le locataire n'est pas mince, car s'il n'est pas averti de la vente (et que par ailleurs le bailleur a failli également à son obligation d'enregistrement du bail), il est susceptible d'être expulsé du jour au lendemain ou presque par le nouveau propriétaire.

### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 242 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

## **Section 6. Prorogation du bail pour circonstances exceptionnelles**

### Proposition 99. Assouplir le formalisme de la demande de prorogation du bail pour circonstances exceptionnelles

#### *Position du problème*

- Dans sa formulation actuelle, la disposition prévoit qu'il faut, « à peine de nullité », que le locataire ait préalablement adressé cette demande, par courrier recommandé adressé au bailleur, en temps utile, soit au moins un mois avant l'expiration du bail<sup>512</sup>. Et ce n'est que si les parties ne sont pas arrivées à se mettre d'accord qu'il y aura alors lieu de saisir le juge pour qu'il fixe la durée de la prorogation éventuelle<sup>513</sup>.
- Vu le contexte de difficultés (sociales, pécuniaires, etc.) qui entoure généralement une telle demande de prorogation, ce formalisme semble inadéquat, le recommandé en particulier.

#### *Proposition de solution*

- Assouplir le formalisme de la demande de prorogation du bail pour circonstances exceptionnelles. Par exemple, le courrier ordinaire devrait pouvoir être admis, voire le courriel et/ou le sms.

---

<sup>512</sup> Art. 251, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>513</sup> Art. 251, al. 2, du Code bruxellois du logement.

- Il ne faut pas supprimer pour autant la possibilité de l'envoi recommandé, au cas où par exemple le preneur voudrait avoir l'assurance de la bonne réception par le bailleur de sa requête.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 251 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### Proposition 100. Déterminer les hypothèses (limitatives) qui justifient une augmentation du loyer pour la partie du bail ainsi prorogé

#### *Position du problème*

- Lorsqu'il décide de proroger un contrat de bail pour circonstances exceptionnelles, le juge est libre d'accorder au bailleur une augmentation du loyer<sup>514</sup>.
- Toutefois, cette hausse est susceptible de rendre le maintien du locataire dans les lieux problématique, alors même que des « raisons exceptionnelles » commandent justement la continuation du bail.

#### *Proposition de solution*

- Déterminer les hypothèses (limitatives) qui justifient une augmentation du loyer pour la partie du bail ainsi prorogé.
- Il est permis pour ce faire de s'inspirer des cas qui autorisent « révision » triennale du loyer d'un bail de neuf ans (à savoir, « circonstances nouvelles » et travaux)<sup>515</sup>.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 251 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>514</sup> Art. 251, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>515</sup> Art. 240, al. 2 et 3, du Code bruxellois du logement.

## CHAPITRE 4. COLOCATION

### Section 1. Généralités

Proposition 101. Retirer la signature du pacte de colocation de la définition du bail de colocation

#### *Position du problème*

- La colocation est décrite comme « la location d'un même logement par plusieurs preneurs qui optent, avec l'accord exprès ou tacite du bailleur, pour l'application du régime propre à la colocation en signant un pacte de colocation tel que prévu par l'article 261, formalisée par la conclusion d'un seul contrat entre les preneurs et le bailleur »<sup>516</sup>.
- C'est expressément donc « en signant un pacte de colocation » que les colocataires s'engagent dans un bail de ce type ; voilà le pacte érigé en élément constitutif du bail même de colocation. Lue en creux, cette disposition légale donne licence aux preneurs d'adhérer au *corpus* juridique sur la colocation...ou au contraire de s'y soustraire ! Il leur suffit de ne pas rédiger un pacte de colocation ou de ne pas le parapher pour, automatiquement, s'affranchir de l'ensemble des prescriptions y afférentes (et de revenir alors dans le régime ordinaire)<sup>517</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Retirer la signature du pacte de colocation de la définition du bail de colocation.
- À titre de comparaison, la Flandre ignore totalement le pacte de colocation<sup>518</sup>.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 2, §1<sup>er</sup>, 34°, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>516</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 34°, du Code bruxellois du logement.

<sup>517</sup> Il est vrai que ledit art. 2, §1<sup>er</sup>, 34°, du Code bruxellois du logement est situé *en dehors* du titre XI du même Code et que, de ce fait, il n'est pas englobé dans l'article 216 du Code (« Sauf si elles en disposent autrement, les règles du présent titre sont impératives »). La nature impérative d'une telle définition ne se discute toutefois pas à notre estime, ne serait-ce que parce qu'elle a été adoptée par la même ordonnance que celle qui a inséré ce titre XI dans le Code. Considère-t-on par exemple que les règles anti-discrimination portées par le même texte de loi (et glissées dans le titre X du Code) sont simplement supplétives ? Non, naturellement.

<sup>518</sup> Lire en creux l'art. 52 du décret flamand du 9 novembre 2018.

## Proposition 102. Dépendre l'application du régime de la seule volonté des parties

### *Position du problème*

- Les parties, à Bruxelles, « *optent* [...] pour l'application du régime propre à la colocation »<sup>519</sup>. Par ailleurs, le chapitre sur la colocation ne prendra effet que « pour autant que les parties *consentent* à l'application du régime juridique qu'il institue »<sup>520</sup>. Pour le dire plus crument, le bailleur n'est pas obligé de respecter le régime de la colocation quand bien même il ferait effectivement de la colocation !
- Pareille liberté contractuelle surprend, notamment en ce qu'elle paraît incompatible avec la décision de la Région bruxelloise elle-même d'accoler un caractère impératif aux règles dédiées à la colocation notamment<sup>521</sup> (ou, à tout le moins, avec l'esprit de ces règles). C'est la réalité *objective* de la relation locative (ici, la vie à plusieurs, sous l'ombrelle d'un bail unique) qui doit déterminer à notre estime le régime applicable, non la pure volonté des cocontractants. Autant, à propos du pacte maintenant, il peut se concevoir d'imposer la conclusion d'un tel document aux copreneurs à titre d'obligation locative en quelque sorte, autant ériger celui-ci en condition même d'application de la partie de l'ordonnance sur la colocation nous semble doter les parties d'un pouvoir excessif.
- Les organisations représentatives des bailleurs par exemple ont vite compris la liberté qui est la leur ; ainsi, plusieurs d'entre elles ont déjà recommandé officiellement à leurs membres de ne *pas* adhérer au régime de la colocation. En cause (notamment) : les facilités — jugées trop importantes — laissées par le législateur au colocataire désireux de partir<sup>522</sup>. Certes, d'un autre côté, l'ordonnance impose la solidarité aux copreneurs<sup>523</sup>, ce qui est à l'avantage incontestable des bailleurs ; cet effet, toutefois, peut aussi s'obtenir très simplement par l'insertion au sein du bail d'une clause de

---

<sup>519</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 34°, du Code bruxellois du logement, souligné par nous. Voy. aussi l'art. 2, §1<sup>er</sup>, 35°, du Code bruxellois du logement, qui définit le pacte de colocation comme un « pacte signé par l'ensemble des colocataires d'un bail par lequel ceux-ci *optent* pour le régime de la colocation... » (souligné par nous).

<sup>520</sup> Art. 257 du Code bruxellois du logement, c'est nous qui soulignons.

<sup>521</sup> Art. 216 du Code bruxellois du logement.

<sup>522</sup> Art. 260, §2 et s., du Code bruxellois du logement.

<sup>523</sup> Art. 259 du Code bruxellois du logement.

solidarité<sup>524</sup> (sans qu'il soit donc besoin de soumettre le contrat au régime légal de colocation), amenuisant d'autant la valeur ajoutée du texte bruxellois.

- Pour leur part, il n'est pas sûr que les colocataires eux-mêmes veuillent de ce régime de colocation ! Celui-ci ne ménage en effet aucune marge de manœuvre ou très peu (intégralement impératif qu'il est)<sup>525</sup>, impose la solidarité entre eux<sup>526</sup> et les contraint à détailler leur vie commune dans un pacte de colocation exhaustif<sup>527</sup>.
- En tous cas, les échos qui nous parviennent du terrain indiquent une sous-utilisation manifeste du bail de colocation.

#### *Proposition de solution*

- Dépendre l'application du régime de la seule volonté des parties. Si, objectivement, la relation locative nouée a les traits d'une colocation (un bailleur, plusieurs preneurs mais un seul contrat de bail), le corps de règles de la colocation doit s'appliquer, point. Il ne revient pas aux parties de choisir les règles auxquelles elles entendent se soumettre !
- Il doit en aller d'autant plus ainsi que le législateur a décidé lui-même de parer le régime actuel de la colocation d'une nature impérative, ce qui le fait automatiquement prévaloir sur l'éventuelle volonté contractuelle contraire des parties. C'est la situation actuelle qui est grosse d'un paradoxe difficilement justifiable (un régime impératif... qui ne s'applique que de la volonté des parties !).
- À titre de comparaison, ni la Wallonie ni la Flandre n'ont autorisé ainsi les parties à s'exonérer du régime de la colocation.
- Ou alors, que le législateur bruxellois assume cette volonté de souplesse et ne confère qu'un label supplétif aux prescriptions relatives à la colocation.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 2, §1<sup>er</sup>, 34°, et l'art. 257 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>524</sup> Comme sous le régime antérieur, dominé par une absence de réglementation spécifique sur la colocation.

<sup>525</sup> Art. 216 du Code bruxellois du logement.

<sup>526</sup> Art. 259 du Code bruxellois du logement.

<sup>527</sup> Art. 261 et art. 2, §1<sup>er</sup>, 35°, du Code bruxellois du logement.

## Section 2. Solidarité

### Proposition 103. Permettre aux colocataires de choisir eux-mêmes s'ils veulent être solidaires ou pas

#### *Position du problème*

- La solidarité est de droit entre colocataires<sup>528</sup>. Ce, de manière impérative<sup>529</sup>.
- Partant, le bailleur peut exiger auprès de chaque colocataire le paiement *total* de la créance (le loyer dans son intégralité par exemple, non divisé)<sup>530</sup>. Il est libre par ailleurs de choisir lequel de ses codébiteurs va être sollicité<sup>531</sup> (le plus solvable, traditionnellement), étant entendu que, à défaut de paiement par celui-ci, le bailleur peut alors poursuivre les autres, successivement voire simultanément.
- Si l'on veut promouvoir l'habitat groupé (et, corrélativement, convaincre les bailleurs d'accepter un tel public), ce message semble adéquat en effet.
- Mais, pour favorable soit-il au bailleur, le principe de la solidarité obligatoire risque de poser un problème dans les colocations comptant un grand nombre de preneurs. En effet, le loyer à supporter (ou préfinancer) par l'un d'entre eux sera particulièrement conséquent<sup>532</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Permettre aux colocataires de choisir eux-mêmes s'ils veulent être solidaires, ou non.
- Concrètement, il faut pour cela conférer à la disposition légale concernée<sup>533</sup> un caractère supplétif (plutôt qu'impératif), en y glissant une formule du type « sauf convention contraire... ».

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 259 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>528</sup> « Les colocataires sont tenus solidairement vis-à-vis du bailleur des obligations qui résultent du bail » (art. 259 du Code bruxellois du logement).

<sup>529</sup> Art. 216 du Code bruxellois du logement.

<sup>530</sup> Art. 1200 du Code civil.

<sup>531</sup> Art. 1203 du Code civil.

<sup>532</sup> Par exemple, dans une colocation de dix preneurs payant chacun 400 euros de loyer, le colocataire à qui le bailleur réclame sa dette (unique) devra déboursier pas moins de 4.000 euros... en espérant que les consorts soient solvables !

<sup>533</sup> Art. 259 du Code bruxellois du logement.

### Section 3. Départ anticipé

#### Proposition 104. Réduire l'indemnité éventuellement due par le colocataire parti

##### *Position du problème*

- Le législateur bruxellois a expressément autorisé le colocataire en place à se retirer du bail, moyennant le suivi d'une procédure stricte (tenant essentiellement dans la recherche d'un colocataire de remplacement... et son acceptation, aussi bien par le bailleur que par les colocataires restants)<sup>534</sup>.
- Il se peut cependant que cette démarche n'aboutisse pas, à la fois si le locataire de substitution ne trouve pas grâce aux yeux du bailleur et/ou des colocataires restants et parce que le succès de cette démarche est étroitement tributaire de l'évolution du marché immobilier (trouver un remplaçant ne sera pas aisé dans un marché baissier par exemple, d'autant moins qu'il n'appartient pas au colocataire en partance de fixer le loyer par exemple).
- Le législateur a également anticipé ce cas de figure et a prévu que, quoi qu'il arrive, « les obligations pour le futur du colocataire sortant et la solidarité avec les autres colocataires s'éteignent automatiquement au plus tard à l'expiration d'un délai de 6 mois après la date d'expiration du congé »<sup>535</sup>. Concrètement, le colocataire sortant reste tenu une demi-année encore après son départ, et plus après.
- Si, dans son principe, cette mesure peut se comprendre, le délai nous semble trop long. Durant ce laps de temps étendu, le bailleur est encore fondé en effet à réclamer au colocataire parti le loyer (l'intégralité !). Et, même si le bailleur a jeté plutôt son dévolu sur un autre colocataire (restant, lui), il est toujours loisible à ce dernier d'exiger de la part du comparse parti sa contribution à la dette, ce qu'il fera très vraisemblablement<sup>536</sup>.

---

<sup>534</sup> Art. 260, §2 et s., du Code bruxellois du logement.

<sup>535</sup> Art. 260, §7, du Code bruxellois du logement.

<sup>536</sup> C'est que les signataires toujours en place n'ont aucune raison d'accepter de faire reposer sur un nombre inférieur de têtes (dont la leur) un loyer par ailleurs inchangé. Ils s'opposent à ce qu'un fait qui leur est étranger

- En clair, c'est une indemnité de six mois de loyer qui est susceptible d'être réclamée au colocataire parti. À titre de comparaison, le plus haut dédommagement qui, dans le régime du bail de résidence principale, peut être réclamé au preneur qui partirait plafonne à la moitié, c'est-à-dire trois mois<sup>537</sup>. Dans les faits, dès lors, la possibilité de quitter la colocation est réservée aux colocataires *aisés*.
- Et la charge demeurant sur les épaules du colocataire parti s'accroît encore lorsque l'on s'avise qu'elle n'est pas exclusivement d'ordre pécuniaire. Ce sont en effet toutes les « obligations » liées au bail, de manière générale, qui se prolongent durant six mois.
- Sur le plan de la cohérence législative et des concepts, enfin, il y a quelque contradiction à notre estime entre, d'une part, cette volonté affichée de ne pas bloquer la mobilité résidentielle des colocataires (plus que les preneurs lambda, ceux-ci connaissent des évolutions professionnelles et de vie, auxquelles ils doivent pouvoir répondre) et, de l'autre, le maintien une demi-année durant des obligations du colocataire parti.

#### *Proposition de solution*

- D'abord, assujettir le colocataire parti à une indemnité financière, plutôt que de maintenir (artificiellement, puisque l'intéressé n'est plus dans les lieux) l'ensemble des obligations liées au bail, y compris non pécuniaires.
- C'est la logique suivie d'ailleurs en matière de résiliation anticipée du bail (que ce soit par le preneur<sup>538</sup> ou le bailleur<sup>539</sup>).
- De la sorte, on facilitera grandement les relations entre parties et les choses seront nettement plus claires (le colocataire ne sera plus lié juridiquement à la colocation après son départ et le paiement de l'indemnité). *A contrario*, comment espérer avoir des rapports contractuels nourris avec une personne qui ne réside plus dans les lieux et habite peut-être à l'étranger ?
- Ensuite, porter cette indemnité à trois mois (de la part du colocataire dans le loyer global), en lieu et place des six mois actuels de maintien de l'ensemble des obligations locatives.

---

(le départ de l'un d'entre eux) engendre par ricochet une hausse de leur propre contribution, ce qui peut se comprendre au demeurant.

<sup>537</sup> Art. 237, §5, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>538</sup> Art. 237, §5, al. 2, et art. 238, al. 4, du Code bruxellois du logement.

<sup>539</sup> Art. 237, §4, al. 2, et art. 238, al. 4, du Code bruxellois du logement.

- Cette indemnité est à verser non pas au bailleur (déjà protégé par la solidarité obligatoire entre copreneurs), mais aux colocataires restants (qui devront répartir la dette de loyer entre moins de têtes).
- À titre de comparaison, c'est exactement ce que la Wallonie a fait (aussi bien sur le principe de l'indemnité que son montant — trois mois)<sup>540</sup>.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 260, §7, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

## **Section 4. Pacte de colocation**

### Proposition 105. Rendre facultatif (plutôt qu'obligatoire) l'établissement d'un pacte de colocation

#### *Position du problème*

- Les colocataires sont *contraints* de passer entre eux un pacte de colocation<sup>541</sup>. À défaut, pas de colocation d'ailleurs<sup>542</sup>.
- Ce caractère automatique ou obligatoire soulève une interrogation : est-il réellement besoin d'imposer à *l'ensemble* des colocations — même familiales (fratrie par exemple), même les plus spontanées (ou les plus modestes) — l'établissement d'un tel document ?
- C'est qu'on a affaire à un document passablement complexe, qui doit impérativement contenir un grand nombre de points, et dont la rédaction requiert dès lors un capital socio-culturel relativement élevé. Ainsi, le pacte arrête tout à la fois « la clé de répartition du loyer, la ventilation des dégâts locatifs et leur imputation sur la garantie locative dans l'hypothèse de dégâts occasionnés par un ou plusieurs colocataires distinguables de l'ensemble du groupe qu'ils forment, les entretiens et réparations, la

---

<sup>540</sup> Même « à défaut d'agrément » du remplaçant (de la part du bailleur et des consorts), le colocataire en partance « est libéré de ses obligations » à l'issue de son congé, moyennant « le paiement d'une indemnité, équivalente à trois fois la part du colocataire dans le loyer, à ses colocataires » (art. 68, al. 3, du décret wallon du 15 mars 2018).

<sup>541</sup> Art. 261, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>542</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 34°, du Code bruxellois du logement.

division des charges, un inventaire des meubles et de leur provenance, les questions relatives à la garantie locative et à la prise en charge des assurances dont l'assurance incendie, et les modalités d'arrivée, de départ et de remplacement d'un colocataire »<sup>543</sup>. Et il ne s'agit là qu'un « minimum »<sup>544</sup>, les travaux préparatoires par exemple apportant encore leur lot de détails<sup>545</sup>.

- Du point de vue strictement juridique, par ailleurs, une mise en garde doit être faite : le pacte est tout sauf anodin dès lors qu'il engage contractuellement chacun des preneurs et peut, le cas échéant, servir de base à une action en justice.
- Sur un autre plan, est-ce le rôle des pouvoirs publics de régir la vie des gens à ce point ? Ce, à plus forte raison que le pacte doit régler les « modalités pratiques » de la vie en commun<sup>546</sup>. Faut-il vraiment aller, partout, jusque dans ce détail-là ? Est-il opportun de couler ce *modus vivendi* interne au sein d'un instrument juridique qui, entre locataires, a pleinement force de loi et qui, rappelons-le, peut ouvrir la voie à une action en justice ? Traitant d'aspects extrêmement pratiques voire triviaux de la vie en commun (qui fait la vaisselle ? qui descend les poubelles ? qui range le séjour commun ? etc.), cette sorte de règlement d'ordre intérieur se prête malaisément à une démarche judiciaire.
- Sans oublier que, contrairement au secteur de l'habitat social par exemple (où circulent également des règlements d'ordre intérieur, mais élaborés par des professionnels au sein de chaque société de logement), les membres d'une colocation ne sont pas spécialisés — tant s'en faut — dans la rédaction d'actes à vocation juridique. Le risque existe dès lors qu'ils couchent maladroitement sur papier quelques

---

<sup>543</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 35°, du Code bruxellois du logement.

<sup>544</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 35°, du Code bruxellois du logement.

<sup>545</sup> Là, les matières à régler par le truchement du pacte sont : « la clé de répartition du loyer entre les colocataires ; la ventilation des dégâts locatifs et leur imputation sur la garantie locative dans l'hypothèse de dégâts occasionnés par un ou plusieurs colocataires distinguables de l'ensemble du groupe qu'ils forment ; la division des charges ayant trait à la vie en communauté (telles que, par exemple, ménage, sortie des poubelles, relevé de la poste, horaires, ou autres) ; un inventaire des meubles et leur provenance ; les questions relatives à la garantie locative (prise au nom d'un ou plusieurs preneurs, la constitution d'une cagnotte contributive interne) ; la prise en charge des assurances dont l'assurance incendie ; la prise en charge des contrats de fournitures (eau, électricité, gaz, internet, TV, téléphone) ; la prise en charge des frais d'entretien et des réparations éventuelles » (projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2016-2017, n°A-488/1, p. 69 et 70).

<sup>546</sup> Art. 261, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

dispositions de leur vivre-ensemble sans se douter de la portée réelle (et contraignante) de leur engagement. Des désillusions sont dès lors à redouter.

- Un dernier danger se profile : contenant moult détails sur le fonctionnement du groupe au sein du logement, cette espèce de règlement d'ordre intérieur extensif qu'est le pacte (imposée dans chaque colocation) aura pour conséquence potentielle d'éveiller la vigilance des services sociaux concernés quant à une éventuelle « cohabitation » (au sens des lois sur l'aide sociale ou le chômage par exemple<sup>547</sup>) entre les colocataires qui seraient par ailleurs allocataires sociaux. Une organisation de vie trop commune ou trop intégrée (en termes de mutualisation des dépenses par exemple) pourrait bien amener les organismes chargés de la délivrance des allocations sociales (C.P.A.S.<sup>548</sup>, ONEm<sup>549</sup>, ...) à la conclusion (trop) rapide que les colocataires vivent en cohabitation, les privant par-là du bénéfice du taux isolé (remplacé par le taux cohabitant, nettement moins avantageux pécuniairement) ; ce, même si les intéressés ne mettent *pas* en commun leurs ressources !

#### *Proposition de solution*

- Rendre facultatif (plutôt qu'obligatoire) l'établissement d'un pacte de colocation. En clair, que les colocataires décident eux-mêmes s'ils veulent être liés par un instrument formel de ce type.
- On n'ira pas toutefois jusqu'à prôner la solution flamande, qui n'évoque pas du tout le pacte dans les dispositions relatives à la colocation<sup>550</sup>, car il semble bon tout de même de porter à la connaissance des colocataires l'existence et l'utilité d'un document de ce type, encore relativement inédit. Mais qu'on laisse ceux-ci choisir.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 261, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>547</sup> Art. 14, §1<sup>er</sup>, 1°, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002 et art. 59, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 31 décembre 1991, respectivement.

<sup>548</sup> Pour le revenu d'intégration sociale.

<sup>549</sup> Pour les allocations de chômage.

<sup>550</sup> Lire en creux l'art. 52 du décret flamand du 9 novembre 2018.

## Proposition 106. Établir un modèle-type de pacte de colocation

### *Position du problème*

- Si les autorités décident de maintenir l'obligation de dresser un pacte de colocation, qu'elles accompagnent davantage les colocataires dans cet exercice, à la fois délicat et nouveau.
- Il peut paraître paradoxal à cet égard que les instances bruxelloises aient veillé à concevoir des modèles-types pour le contrat de bail<sup>551</sup> (six contrats-types en tout), comme pour l'état des lieux d'entrée<sup>552</sup>, tout en négligeant totalement le pacte de colocation, qu'elles rendent obligatoire par ailleurs.

### *Proposition de solution*

- Il serait bon dès lors qu'on adopte à Bruxelles un pacte standard, pourvu d'une valeur indicative.
- À titre de comparaison, c'est précisément ce que la Wallonie a décidé. L'exécutif a été chargé par le législateur de rédiger aussi un modèle (indicatif) de pacte de colocation<sup>553</sup>, ce qu'il a fait, prestement<sup>554</sup>. Le modèle est exhaustif et répond à l'article 72 du décret wallon du 15 mars 2018 sur le bail d'habitation (qui, dans son alinéa 4, énumère divers points à insérer obligatoirement dans ce document), en ce qu'il traite de la répartition du loyer et des charges, organise l'inventaire des biens appartenant aux colocataires, fixe les modalités de conclusion des contrats d'approvisionnement et d'assurance, arrête les modalités de constitution et de libération de la garantie locative, énonce les modalités d'arrivée, de départ et de remplacement d'un colocataire, et, enfin, prévoit les modalités de résolution des conflits entre les copreneurs<sup>555</sup>.

---

<sup>551</sup> Art. 218, §4, du Code bruxellois du logement et arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juillet 2018 instaurant un modèle-type de bail à valeur indicative, *M.B.*, 6 août 2018.

<sup>552</sup> Art. 220, §2, du Code bruxellois du logement et arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant un modèle-type d'état des lieux à valeur indicative, *M.B.*, 6 novembre 2017, *err.* 28 novembre 2017.

<sup>553</sup> Art. 75 du décret wallon du 15 mars 2018.

<sup>554</sup> Annexe 9 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 juin 2018 fixant les modèles-type de baux, d'état des lieux d'entrée, de pacte de colocation ainsi que la liste non limitative des réparations locatives en exécution du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, *M.B.*, 31 août 2018.

<sup>555</sup> En revanche, le modèle-type ne contient aucune zone blanche en quelque sorte, qui permettrait aux parties de compléter le canevas officiel et de régler entre elles des questions non envisagées par le législateur.

### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Ajouter, à des fins d'habilitation législative, un §4 à l'art. 261 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.
- Adopter un arrêté du Gouvernement contenant un modèle-type de pacte de colocation ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement.

## **Section 5. Vente du bien loué**

### Proposition 107. Étendre à tout bail de colocation les règles visant à informer correctement le preneur de la mise en vente du bien loué

#### *Position du problème*

- Le législateur prévoit, à très juste titre, une batterie de règles visant à informer correctement le preneur de la mise en vente du bien loué<sup>556</sup>. Cette information doit lui permettre notamment, in extremis, de faire enregistrer lui-même son bail<sup>557</sup> (au cas où le bailleur aurait failli à son obligation), ce qui garantit l'opposabilité du contrat à l'acquéreur.
- Problème : ces dispositions ne concernent *que* le bail de résidence principale. Partant, les titulaires d'un bail de colocation dont aucun des membres n'a installé sa résidence principale dans les lieux ne sont pas fondés à s'en réclamer, puisque leur contrat n'est pas soumis au régime de résidence principale ; concrètement, les colocataires peuvent dans ce cas-là ne pas être mis au courant de la vente du bien loué, alors même qu'ils habitent ce bien !

#### *Proposition de solution*

- Étendre à tout bail de colocation les règles visant à informer correctement le preneur de la mise en vente du bien loué.

---

Maintenant, rien n'empêche les colocataires de façonner le modèle à leur guise (en fonction de leurs besoins propres), voire de le laisser complètement inutilisé, puisque le document régional est simplement « indicatif ».

<sup>556</sup> Art. 242 et s. du Code bruxellois du logement.

<sup>557</sup> Sur pied de l'art. 1236 du Code civil.

*Démarche(s) législative(s) à engager*

- Fondre les art. 242 à 247 du Code bruxellois du logement<sup>558</sup> en une seule disposition et créer, pour l'accueillir, un art. 261/1 au sein du même Code ⇒ projet d'ordonnance.
- Ou alors glisser ces articles dans le chapitre II du titre XI du Code bruxellois du logement dédié au droit commun (« Règles communes à tous les baux d'habitation »), au sein plus précisément de la section 6 (déjà consacrée à l'« Aliénation du bien loué »), sous forme d'art. 229/1, 229/2 et ainsi de suite...

---

<sup>558</sup> La section 4 du chapitre III du titre XI du Code bruxellois du logement.

# CHAPITRE 5. BAIL DE LOGEMENT ÉTUDIANT

## Section 1. Généralités

### Proposition 108. Dépendre l'application du régime de la seule volonté des parties

#### *Position du problème*

- À Bruxelles, les règles sur le bail de logement étudiant ne s'appliquent que si « les parties consentent à l'application du régime juridique qu'il institue », explique le Code<sup>559</sup>. Pour le dire plus crument, le bailleur n'est pas obligé de respecter le régime du bail étudiant quand bien même il ferait effectivement du bail étudiant !
- Pareille liberté contractuelle surprend, notamment en ce qu'elle paraît incompatible avec la décision de la Région bruxelloise elle-même d'accoler un caractère impératif aux règles dédiées au bail étudiant notamment<sup>560</sup> (ou, à tout le moins, avec l'esprit de ces règles). C'est la réalité *objective* de la relation locative (ici, la qualité d'étudiant du preneur) qui doit déterminer à notre estime le régime applicable, non la pure volonté des cocontractants.
- Conséquence : les parties effectueront leur évaluation comparative et privilégieront massivement sans doute le corps de normes le moins strict, dans une sorte de « forum shopping » inédit. Singulière manière pour un législateur de promouvoir un régime particulier et censé prévaloir sur toute disposition conventionnelle contraire... C'est pour se dépendre justement de règles jugées trop générales et insuffisamment adaptées à ce type d'habitat qu'il a rédigé des prescriptions spécifiques pour bail de logement étudiant.
- En tout cas, des universités<sup>561</sup> et hautes écoles n'ont pas manqué d'exploiter cette liberté (totale), en décidant de ne *pas* adhérer au régime du bail étudiant, en raison notamment de la trop grande souplesse laissée par le législateur au preneur désireux de partir avant terme (congé à tout moment, préavis réduit<sup>562</sup> et absence

---

<sup>559</sup> Art. 253, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>560</sup> Art. 216 du Code bruxellois du logement.

<sup>561</sup> À l'exception, notable, de l'Université libre de Bruxelles.

<sup>562</sup> Deux mois.

d'indemnité)<sup>563</sup>. Et, en ce qui concerne les bailleurs personnes physiques, il nous revient du terrain que personne ou presque n'utilise le bail étudiant...

- Certes, ces bailleurs-là se privent ce faisant de la possibilité d'obtenir le label régional « logement étudiant de qualité »<sup>564</sup> ; force est toutefois de constater que ce dernier outil, très peu diffusé aujourd'hui, n'exerce pas un pouvoir d'attraction suffisant manifestement.

#### *Proposition de solution*

- Déprendre l'application du régime de la seule volonté des parties. Si, objectivement, la relation locative nouée a les traits d'un bail étudiant (un preneur inscrit dans un cycle d'études), le corps de règles du bail étudiant doit s'appliquer, point. Il ne revient pas aux parties de choisir les règles auxquelles elles entendent se soumettre.
- C'est précisément ce que la Région bruxelloise a fait durant le covid, en étendant le bénéfice des mesures pensées en matière de bail au profit des étudiants à *tous les étudiants*, qu'ils soient liés par un bail étudiant ou non — indépendamment donc de la qualification donnée au contrat<sup>565</sup>.
- Il doit en aller d'autant plus ainsi que le législateur a décidé lui-même de parer le régime actuel du bail étudiant d'une nature impérative, ce qui le fait automatiquement prévaloir sur l'éventuelle volonté contractuelle contraire des parties. C'est la situation actuelle qui est grosse d'un paradoxe difficilement justifiable (un régime impératif... qui ne s'applique que de la volonté des parties !).
- En guise de contrepartie, le régime de la résiliation unilatérale anticipée pourrait être rediscuté.
- À titre de comparaison, ni la Wallonie ni la Flandre n'ont autorisé ainsi les parties à s'exonérer du régime du bail étudiant.
- Ou alors, que le législateur bruxellois assume cette volonté de souplesse et ne confère qu'un label supplétif aux prescriptions relatives au bail étudiant.

---

<sup>563</sup> Art. 256, §2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>564</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 novembre 2017 fixant les conditions que doivent remplir les logements d'étudiants en vue d'obtenir le label « logement étudiant de qualité », *M.B.*, 6 décembre 2017.

<sup>565</sup> Arrêté du Gouvernement de la région de Bruxelles-Capitale de pouvoirs spéciaux 2020/017 du 14 mai 2020 introduisant des mesures temporaires dans le Code bruxellois du logement en matière de préavis en raison de la crise sanitaire causée par le COVID-19, *M.B.*, 25 mai 2020.

### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 253, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### Proposition 109. Ouvrir la colocation aux étudiants

#### *Position du problème*

- Le contrat de bail étudiant doit nécessairement être conclu « par ou pour un étudiant »<sup>566</sup>. Au vu du texte, dès lors, chaque étudiant n'aurait d'autre possibilité que de passer son *propre contrat individuel* avec le bailleur, lequel signera dès lors autant de conventions différentes qu'il y a d'étudiants ; ce, quand bien même ces derniers habiteraient tous le même immeuble<sup>567</sup>.
- Or, cette disposition s'avère objectivement incompatible avec la définition même de la colocation, obligatoirement « formalisée par la conclusion d'un *seul contrat* entre les preneurs et le bailleur »<sup>568</sup>. Conclusion : aucune des dispositions sur la colocation ne saurait trouver à s'appliquer aux étudiants.
- Il faut en déduire que les parties tombant sous le coup de ces deux corps de règles (les étudiants qui vivent ensemble et ont passé un bail unique avec le même bailleur) auraient à *choisir* celui de ces corps auquel elles entendent se soumettre<sup>569</sup>.
- Concrètement, les bailleurs risquent de privilégier le bail de colocation (au détriment du bail étudiant) dans la triple mesure où seul le premier impose la solidarité entre preneurs<sup>570</sup>, où les règles de résiliation anticipée y sont moins favorables au preneur<sup>571</sup>

---

<sup>566</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 31°, du Code bruxellois du logement, souligné par nous.

<sup>567</sup> L'auteur du texte équivalent wallon (art. 2, 5°, du décret wallon du 15 mars 2018) confirme cette interprétation : « Si plusieurs étudiants concluent un bail et souhaitent bénéficier des règles relatives au bail étudiant, un bail devra être conclu séparément pour chaque étudiant » (projet de décret relatif au bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., 2017-2018, n°985/1, p. 18).

<sup>568</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 34°, du Code bruxellois du logement, souligné par nous.

<sup>569</sup> À nouveau, les travaux préparatoires du texte wallon accréditent ce point de vue : « Si plusieurs étudiants louent un bien ensemble et sont unis par un seul bail, soit ils concluent un bail de droit commun, soit ils concluent un pacte de colocation entre eux et ils seront alors soumis aux règles applicables au régime de colocation » (projet de décret relatif au bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. w., 2017-2018, n°985/1, p. 18).

<sup>570</sup> Art. 259 du Code bruxellois du logement.

<sup>571</sup> Art. 260, §2 et s. du Code bruxellois du logement. Comp. avec, dans le cadre du bail étudiant, l'art. 256, §2, al. 2, et §5, du Code bruxellois du logement.

et où, en amont, les démarches sont moins fastidieuses (puisque'il suffit de conclure *un* bail<sup>572</sup> et de poursuivre *un* débiteur<sup>573</sup>).

- Certes, les étudiants entendront plutôt opter pour le bail étudiant, en raison de la souplesse qu'il apporte (en termes de durée<sup>574</sup> et de résiliation anticipée<sup>575</sup> notamment). Vu cependant le déséquilibre qui caractérise toute négociation locative, le bailleur, en position de force, imposera plus que probablement son point de vue (la colocation), ce qui fera perdre à l'étudiant les avantages précités ainsi que, de manière générale, les aménagements conçus expressément en sa faveur par le législateur<sup>576</sup> !

#### *Proposition de solution*

- Permettre aux étudiants de jouir à la fois des dispositions sur le bail étudiant et de celles qui sont relatives au bail de colocation. Articuler, autrement dit, les deux régimes, plutôt que de les rendre mutuellement exclusifs.
- Aujourd'hui, le bail étudiant, très loin d'être autosuffisant, doit déjà se greffer à d'autres régimes précisément : le droit commun<sup>577</sup> et, si l'étudiant installe sa résidence principale dans les lieux loués, le corps de règles afférentes à la résidence principale du preneur<sup>578</sup>.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 2, §1<sup>er</sup>, 31°, et l'art. 255 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>572</sup> C'est le principe même de la colocation.

<sup>573</sup> Vu la solidarité (art. 259 du Code bruxellois du logement).

<sup>574</sup> Art. 256, §1<sup>er</sup>, 3 et 4, du Code bruxellois du logement.

<sup>575</sup> Art. 256, §2, al. 2, et §5, du Code bruxellois du logement.

<sup>576</sup> Ce, pour autant naturellement que le bailleur décide de s'inscrire dans le régime de la colocation (car il peut tout aussi bien se détourner de ce dernier, comme l'admet l'art. 257 du Code bruxellois du logement).

<sup>577</sup> Art. 255, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>578</sup> Art. 255, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

## Section 2. Durée

### Proposition 110. Ne pas imposer de durée maximale du bail

#### *Position du problème*

- La durée du bail étudiant est fixée à douze mois, sauf clause contraire (prévoyant une durée inférieure)<sup>579</sup>.
- Toutefois, la majorité des étudiants *poursuit ses études* (au-delà de la première année). Or, l'ordonnance du 27 juillet 2017 sur le bail d'habitation ne leur offre aucune garantie de pouvoir prolonger leur contrat, puisque celui-ci prend fin après un an maximum et que, à ce moment-là, le bailleur est libre de leur préférer quelqu'un d'autre, par exemple.
- Certes, le bail est susceptible de se poursuivre si, à l'échéance, le preneur « continue à occuper » le bien loué, mais une « opposition » du bailleur (ou simplement, dans le cadre d'un bail de moins de douze mois, un congé de sa part<sup>580</sup>) suffit à bloquer cette éventualité<sup>581</sup>.
- Pas davantage les étudiants n'ont la possibilité de s'engager, d'emblée, pour une durée plus longue que douze mois... sauf à se placer sous un régime autre que le bail de logement étudiant, ce qui les prive alors des facilités que lui offre ce dernier<sup>582</sup>.
- Certes, ce laps de temps de douze mois répond à la volonté des étudiants de ne pas s'engager sur le long terme dès lors qu'une hypothèque plane annuellement sur la réussite de leurs études<sup>583</sup>. Mais ce (légitime) besoin de souplesse est *déjà rencontré*, par l'octroi au preneur d'une grande facilité de résiliation anticipée du bail (à tout moment, sans justification ni indemnité, moyennant préavis réduit — deux mois)<sup>584</sup>.  
Dit autrement, rien n'empêcherait le locataire qui s'était engagé pour trois ans (pourvu

---

<sup>579</sup> Art. 256, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>580</sup> Art. 256, §4, du Code bruxellois du logement.

<sup>581</sup> Art. 256, §3, al. 1<sup>er</sup>, et §4, du Code bruxellois du logement.

<sup>582</sup> Comme la faculté de résiliation anticipée (art. 256, §2, al. 2, du Code bruxellois du logement), rendue particulièrement aisée il est vrai (à tout moment, sans justification ni indemnité, moyennant préavis réduit — deux mois).

<sup>583</sup> Le but est « de se conformer au mode de vie étudiant et aux impératifs d'une année académique » (projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc.*, Parl. Rég. Brux.-Cap., sess. 2016-2017, n°A-488/1, p. 52).

<sup>584</sup> Art. 256, §2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

que cette possibilité soit accordée) de malgré tout mettre fin au bail à la fin de la première année s'il arrête ses études, par exemple.

#### *Proposition de solution*

- Ne pas prévoir de durée maximale du bail. Cette durée est laissée à la discrétion des parties.
- De la sorte, on satisfait les besoins des locataires étudiants, qui reçoivent ainsi la double assurance de pouvoir rester dans le bien loué s'ils poursuivent leurs études (ils n'ont qu'à conclure d'emblée un contrat dont la durée correspond à celle de leur cycle d'études) et, s'ils décident d'arrêter leur cursus, de pouvoir s'en aller sans dommage.
- Notons qu'il est toujours permis, pour veiller aussi aux intérêts du bailleur, d'enserrer en contrepartie la résiliation du bail par le preneur dans une série de motifs limitatifs (abandon d'études, refus d'inscription, décès de la personne qui pourvoit financièrement à l'entretien de l'étudiant, etc.).
- À titre de comparaison, c'est ce qui a été décidé en Flandre<sup>585</sup> et, *mutatis mutandis*<sup>586</sup>, en Wallonie<sup>587</sup>.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 256, §1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

#### Proposition 111. Laisser la durée de la prorogation du bail à la discrétion des parties

#### *Position du problème*

- Si le bail d'un an est prorogé, la durée de la prorogation s'élève elle-même à un an, obligatoirement<sup>588</sup>.
- Or, les parties désirent parfois ne reporter la fin du contrat que de *quelques mois*, ce qui n'est pas permis en l'état actuel du texte. L'illustration de la seconde session est éloquent à cet égard : si le bail a pris effet le 1<sup>er</sup> août par exemple (arrivant à échéance dès lors le 31 juillet de l'année qui suit), il intéresserait grandement le locataire de

---

<sup>585</sup> Art. 64, §1<sup>er</sup>, du décret flamand du 9 novembre 2018.

<sup>586</sup> Puisqu'il ne s'agit pas de motifs de résiliation proprement dits mais d'hypothèses valant dispense de paiement de l'indemnité de résiliation.

<sup>587</sup> Art. 81, §1<sup>er</sup>, al. 3, du décret wallon du 15 mars 2018.

<sup>588</sup> Art. 256, §3, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

pouvoir le proroger d'un ou deux mois seulement, afin de pouvoir étudier et passer ses examens de septembre dans la sérénité.

- Le problème se pose avec une acuité plus grande encore pour le bail de moins d'un an : à défaut de congé (et si le preneur continue à occuper le bien loué sans opposition du bailleur), le bail est « réputé avoir été conclu pour une période d'un an » (à compter de la date à laquelle le bail originaire est entré en vigueur)<sup>589</sup>.
- Dès lors, si un bail de dix mois par exemple a pris effet le 1<sup>er</sup> août toujours (arrivant à échéance dès lors le 31 mai de l'année qui suit), le bail n'ira pas au-delà du 31 juillet, ce qui empêcherait à nouveau le locataire d'étudier sa seconde session dans le bien loué.

#### *Proposition de solution*

- Ne pas enfermer l'éventuelle prorogation dans une durée imposée par le législateur et laisser plutôt les parties décider de celle-ci.
- Un garde-fou pourrait néanmoins être fixé : en aucune manière, la durée de la prorogation ne peut excéder celle du bail initial.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 256, §3, et l'art. 256, §4, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

#### Proposition 112. Ne pas enserrer dans un délai l'envoi du congé pour résiliation du bail avant son entrée en vigueur

#### *Position du problème*

- Le preneur étudiant est autorisé à résilier le contrat avant son « entrée en jouissance effective » des lieux (« jusqu'à un mois avant »)<sup>590</sup>, moyennant le paiement d'une indemnité d'un mois de loyer<sup>591</sup>. Pour ce faire, l'étudiant doit invoquer de « justes motifs » et les démontrer « par toutes voies de droit »<sup>592</sup>. On songe par exemple à la

---

<sup>589</sup> Art. 256, §4, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>590</sup> Art. 256, §5, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>591</sup> Art. 256, §5, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>592</sup> Art. 256, §5, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

seconde session qui tourne mal en août, forçant l'étudiant à arrêter ses études alors que le bail (signé anticipativement en juin<sup>593</sup>) devait prendre effet à partir de septembre. Ou à l'examen d'entrée (en médecine, ingénieur civil, ...) raté. Ou encore au refus d'inscription. Etc.

- Toutefois, ce mécanisme se révèle largement impraticable sur le plan temporel (ou chronologique). C'est que les contrats de location commencent pour les étudiants au 1<sup>er</sup> ou au 15 septembre généralement, ce qui oblige le locataire à faire connaître son intention de résilier dès le 1<sup>er</sup> ou 15 août... à une période où il ne connaît pas encore les résultats de sa — seconde — session d'examens (pour la raison simple qu'il n'a pas entamé celle-ci) ! Faut-il préciser à cet égard que l'étudiant ne reçoit ses points qu'au début du mois de *septembre* ? Autre exemple : l'examen d'entrée de médecine a eu lieu en 2020 le 12 septembre ; à nouveau, c'est beaucoup trop tard pour résilier le contrat à ce moment-là. Pire encore, l'éventuel refus d'inscription n'est signifié à l'étudiant que dans le courant du mois d'octobre généralement (voire plus tard encore), alors que le contrat aura pris cours depuis longtemps à ce moment-là.

#### *Proposition de solution*

- Ne pas enserrer dans un délai la résiliation du bail avant son entrée en vigueur, c'est-à-dire ne pas fixer de date limite pour l'envoi du congé par le locataire (pourvu, naturellement, qu'il ait bien été envoyé avant l'entrée en vigueur du bail).
- En revanche, imposer le paiement d'une indemnité renforcée si ce congé est trop proche de l'entrée en vigueur du contrat.
- À titre de comparaison, c'est exactement ce qui a été décidé en Flandre : aucun délai n'est fixé pour l'envoi d'un tel congé, mais une indemnité de deux mois de loyer sera réclamée à l'étudiant si le bail est ainsi dissous moins de trois mois avant son entrée en vigueur<sup>594</sup>.
- On pourrait, sur cette base, imaginer faire payer au locataire une indemnité d'un mois de loyer s'il envoie son congé au moins un mois avant son entrée en jouissance effective des lieux, et de deux mois s'il adresse son renon dans un délai inférieur.

---

<sup>593</sup> Pour être sûr, dans le chef de l'étudiant, de trouver encore un logement (correct).

<sup>594</sup> Art. 64, §1<sup>er</sup>, al. 2, du décret flamand du 9 novembre 2018.

### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 256, §5, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

## **Section 3. Sous-location**

### Proposition 113. Assouplir le régime de la sous-location pour les étudiants

#### *Position du problème*

- Aucune souplesse particulière n'a été prévue pour les étudiants en matière de sous-location. Dès lors, que l'étudiant ait installé sa résidence principale dans les lieux loués ou non, le principe général sur lequel il doit se rabattre (en l'absence de règle propre) est identique : la sous-location est proscrite, sauf accord exprès du bailleur<sup>595</sup>.
- Or, le public étudiant se caractérise par une grande mobilité. Que ce soit pour effectuer un séjour à l'étranger (dans le cadre du programme Erasmus par exemple) ou accomplir un stage, il peut être amené à devoir quitter son logement. Certes, le législateur a facilité la résiliation anticipée du contrat par le preneur<sup>596</sup>, mais laisse le problème entier pour l'étudiant qui désire réintégrer « son » bien à la fin de son séjour (ou de son stage).

#### *Proposition de solution*

- Assouplir le régime de la sous-location pour les étudiants.
- À titre de comparaison, c'est ce qui a été décidé en Wallonie. Ainsi, « l'étudiant amené à être éloigné de son lieu d'étude habituel pour une période supérieure à un mois en vue de la poursuite de ses études » a reçu l'autorisation expresse de donner le bien en sous-location, pourvu qu'il obtienne l'accord de son cocontractant<sup>597</sup>. Surtout, l'accord du bailleur est « présumé » si, dans les deux mois de notification (par

---

<sup>595</sup> Art. 230, §5, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>596</sup> Art. 256, §2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>597</sup> Art. 82, §1er, al. 1er, du décret wallon du 15 mars 2018. « Sont visés : un départ à l'étranger ou dans un autre établissement d'enseignement secondaire ou supérieur dans le cadre de programme Erasmus ou similaires, les stages... », détaille l'auteur du texte ; « est par contre exclu un retour chez les parents, un départ vers un couvent ou autres pour la préparation des examens » (projet de décret relatif au bail d'habitation, commentaire des articles, *Doc., Parl. w., 2017-2018, n°985/1*, p. 20).

recommandé) à lui faite du « projet de l'étudiant de sous-louer le bien », le bailleur n'a pas manifesté son refus<sup>598</sup>.

- Une ouverture similaire s'observe en Flandre. Elle est plus forte encore, puisque « le bailleur consent à la cession du bail ou à la sous-location à un étudiant si le preneur participe à un programme d'échange d'études ou accomplit un stage »<sup>599</sup>. Seules des « raisons légitimes » peuvent fonder le bailleur à refuser son aval<sup>600</sup>.

*Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Insérer un art. 256/2 au sein du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

## **Section 4. Vente du bien loué**

Proposition 114. Étendre au bail étudiant les règles visant à informer correctement le preneur de la mise en vente du bien loué

*Position du problème*

- Le législateur prévoit, à très juste titre, une batterie de règles visant à informer correctement le preneur de la mise en vente du bien loué<sup>601</sup>. Cette information doit lui permettre notamment, in extremis, de faire enregistrer lui-même son bail<sup>602</sup> (au cas où le bailleur aurait failli à son obligation), ce qui garantit l'opposabilité du contrat à l'acquéreur.
- Problème : ces dispositions ne concernent *que* le bail de résidence principale. Partant, le titulaire d'un bail étudiant n'est pas fondé à s'en réclamer ; concrètement, il peut ne pas être mis au courant de la vente du bien loué, alors même qu'il habite ce bien !

---

<sup>598</sup> Art. 82, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, du décret wallon du 15 mars 2018.

<sup>599</sup> Art. 59, al. 2, première phrase, du décret flamand du 9 novembre 2018.

<sup>600</sup> Art. 59, al. 2, seconde phrase, du décret flamand du 9 novembre 2018. Ces raisons, renseignent les travaux préparatoires, sont susceptibles de tenir dans l'insuffisance de la solvabilité du candidat sous-locataire ou dans la circonstance que le logement est donné à bail (par un établissement d'enseignement) à des « conditions sociales » et que le repreneur proposé ne répond pas lui-même à ces mêmes conditions (traduction libre de « sociale voorwaarden »). Voy. ontwerp van decreet houdende bepalingen betreffende de huur van voor bewoning bestemde goederen of delen ervan, memorie van toelichting, *Vl. parl.*, 2017-2018, n°1612/1, p. 65.

<sup>601</sup> Art. 242 et s. du Code bruxellois du logement.

<sup>602</sup> Sur pied de l'art. 1236 du Code civil.

### *Proposition de solution*

- Étendre au bail étudiant les règles visant à informer correctement le preneur de la mise en vente du bien loué.

### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Fondre les art. 242 à 247 du Code bruxellois du logement<sup>603</sup> en une seule disposition et créer, pour l'accueillir, un art. 256/2 au sein du même Code ⇒ projet d'ordonnance.
- Ou alors glisser ces articles dans le chapitre II du titre XI du Code bruxellois du logement dédié au droit commun (« Règles communes à tous les baux d'habitation »), au sein plus précisément de la section 6 (déjà consacrée à l'« Aliénation du bien loué »), sous forme d'art. 229/1, 229/2 et ainsi de suite...

## **Section 5. Label**

### Proposition 115. Rendre juridiquement opérationnel le contrôle préalable de la salubrité du logement

#### *Position du problème*

- L'ambition principale affichée par le label existant est d'attester de la conformité du bien aux normes de salubrité<sup>604</sup>.
- Or, si l'on entend cette ambition comme supposant un contrôle préalable du bien par les autorités (un permis de location, au sens littéral du terme), force est de constater que la faisabilité juridique d'un tel contrôle est plus que sujette à caution. En effet, l'ordonnance du 27 juillet 2017 a empêché la Direction de l'Inspection régionale du logement de vérifier l'état des habitations *avant* l'entrée du preneur dans les lieux<sup>605</sup>. Dans ces conditions, comment pourrait-elle garantir au candidat locataire que le bien

---

<sup>603</sup> La section 4 du chapitre III du titre XI du Code bruxellois du logement.

<sup>604</sup> Art. 3, 1°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 novembre 2017 fixant les conditions que doivent remplir les logements d'étudiants en vue d'obtenir le label « logement étudiant de qualité », *M.B.*, 6 décembre 2017.

<sup>605</sup> C'est désormais le « bien loué » qui doit observer les normes de salubrité en effet (au vu du nouvel art. 219, §2, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement), et non plus le logement « propos[é] à la location (dans l'ancien art. 5 du Code bruxellois du logement).

est en règle (puisqu'elle n'a pas encore été autorisée à y pénétrer) ? Sur quoi repose alors le label ?

- Si, pour contourner cette difficulté, on considère plutôt que le label ne requiert *pas* de visite préalable pour être accordé, la plus-value d'un tel document est fortement à relativiser dans la mesure où, par définition, tous les logements sis à Bruxelles (locatifs ou non) sont *déjà* censés respecter les critères de salubrité<sup>606</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Privilégier l'hypothèse du contrôle préalable, sauf à priver le label de toute utilité (voire à permettre aux bailleurs de l'instrumentaliser pour augmenter leurs loyers malgré qu'ils n'aient réalisé aucun travaux).
- Rendre à la DIRM le pouvoir d'inspecter les biens *avant* l'entrée dans les lieux (*cf.* proposition n°19).

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 219, §2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.
- Corriger l'art. 3, 1°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 novembre 2017 ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement.

---

<sup>606</sup> Art. 4, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

## CHAPITRE 6. BAIL GLISSANT

Proposition 116. Déterminer autrement les associations habilités à pratiquer le bail glissant (et les doter d'un subside spécifique)

### *Position du problème*

- Le bail glissant est décrit comme le « bail de résidence principale conclu avec l'accord exprès ou tacite du bailleur principal, *par une des personnes morales définies par le Gouvernement* en vue de sous-louer simultanément le bien loué à une personne qui dispose du droit, à l'issue de son accompagnement social et pour autant que les objectifs de celui-ci soient atteints, de se voir automatiquement céder le bail principal dont elle devient ainsi le preneur direct »<sup>607</sup>.
- On le voit, seules des associations disposant d'une autorisation officielle sont habilitées à faire du bail glissant (au sens du Code bruxellois du logement) ; du reste, « le Gouvernement arrête la liste » des heureuses élues, complète celui-ci<sup>608</sup>, sans préciser toutefois les critères présidant à cette sélection.
- Cet arrêté a été pris, en date du 14 mars 2019. Il dresse une très longue liste d'acteurs à qui le pouvoir de faire du bail glissant est reconnu : les agences immobilières sociales, les associations œuvrant à l'insertion par le logement, les centres et services actifs dans l'aide aux personnes, les services d'aide aux justiciables, les services au profit des détenus, les centres d'aide sociale générale, les services actifs dans l'aide d'urgence et à l'insertion des personnes sans abri, les initiatives d'habitat protégé, les maisons d'accueil, les opérateurs immobiliers publics, les services de santé mentale, les centres d'action sociale globale et les services actifs en matière de toxicomanie, les dispositifs à l'appui des personnes atteintes d'une déficience visuelle, ...
- Malgré tout, le dispositif du bail glissant reste totalement lettre morte à Bruxelles. En fait, il ne parvient à séduire ni les propriétaires, ni les associations.
- Du point de vue des propriétaires, le bail glissant accuse de fortes similitudes avec le mécanisme des agences immobilières sociales. À la différence près que ces agences

---

<sup>607</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 33°, du Code bruxellois du logement, souligné par nous.

<sup>608</sup> Art. 263, §1<sup>er</sup>, al. 2, du Code bruxellois du logement.

sont lourdement subsidiées par la Région, elles, dans le double but de couvrir les éventuels impayés de loyer et remettre le bien en état entre deux contrats. Or, aucun des acteurs se lançant dans l'aventure du bail glissant ne pourra offrir au propriétaire potentiellement intéressé ces garanties (ni, même, l'une d'entre elles). De quel avantage comparatif cette association pourra-t-elle alors se prévaloir par rapport aux A.I.S. ? Pourquoi le propriétaire choisirait-il de lui confier son bien alors que le secteur des agences immobilières sociales est doté de fonds massifs (et organisé depuis bien plus longtemps) ? Le dispositif n'est donc pas suffisamment attractif pour les propriétaires, en l'absence de subside spécifique.

- Le bail glissant n'est pas non plus très attractif pour l'association, pour deux raisons.
  - 1) D'abord, la liste des acteurs est trop vaste ou hétéroclite, et pas assez ciblée. Quand tout le monde est concerné par une mesure, personne ne se sent véritablement concerné, en quelque sorte.
  - 2) Ensuite, l'association est déjà débordée par ses activités traditionnelles (qu'elle doit continuer à mener sous peine de perdre son agrément par exemple). Pourquoi dès lors irait-elle se lancer dans une nouvelle aventure de ce type, sans subside y afférent ? Elle le fera d'autant moins que le bail glissant s'avérera chronophage et mobilisera des moyens humains, et plus encore dans sa phase de mise en place. Faut-il rappeler qu'il s'agit ici d'accompagner étroitement un sous-locataire (potentiellement à problèmes), à qui il faut assurer « un suivi social régulier » ; et ce, « tout au long de la durée du bail conclu avec le bailleur » ? Sans compter que l'association est censée aussi accomplir un travail de suivi vis-à-vis du bailleur, qu'elle doit tenir informé régulièrement de « la capacité du sous-locataire à reprendre à sa charge les obligations découlant du bail principal ».

#### *Proposition de solution*

- Que le Gouvernement n'établisse pas comme tel un répertoire d'heureux élus, mais édicte plutôt les critères objectifs d'attribution, tout en lançant parallèlement un appel

à candidatures. Dans ces conditions, on responsabilise et on conscientise davantage les associations. Concrètement, un agrément *ad hoc* serait donné à ces associations<sup>609</sup>.

- Telle est, à titre de comparaison, la méthodologie qui a été instituée pour désigner les personnes morales autorisées à introduire une action en cessation contre le propriétaire d'un logement inoccupé<sup>610</sup>.
- Surtout, que la Région prévoie un subside spécifique. Le débours devrait rester limité, car les associations désireuses de se lancer dans cette activité resteront peu nombreuses probablement. En tous cas, le bail glissant sera plus efficacement mis en œuvre avec une ou deux associations spécialement dédiées (subside à l'appui) qu'avec une myriade d'acteurs qui regardent cette mission nouvelle avec une indifférence polie. À titre d'exemple, n'a-t-on pas octroyé récemment un subside (structurel) et un agrément d'association d'insertion par le logement à un acteur chargé exclusivement de lutter contre les loyers abusifs<sup>611</sup> ?
- En tout état de cause, un travail de communication devra être mené par la Région pour sensibiliser les associations et susciter les demandes d'agrément.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Adopter un arrêté du Gouvernement fixant les conditions d'attribution à des personnes morales de l'agrément relatif au bail glissant ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement.

#### Proposition 117. Établir un modèle-type de bail glissant

##### *Position du problème*

- Inédit et complexe du point de vue juridique, le bail glissant suscite de légitimes appréhensions auprès des acteurs. Or, rien n'est prévu pour accompagner davantage les associations dans cet exercice délicat.

---

<sup>609</sup> Et, accessoirement, on facilite le travail des autorités publiques, qui auraient de la sorte des interlocuteurs clairement identifiés.

<sup>610</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 septembre 2010 relatif à l'agrément d'associations visé au chapitre V du Code du logement relatif aux sanctions en cas de logement inoccupé, *M.B.*, 31 décembre 2010. Cf. aussi l'art. 22 du Code bruxellois du logement.

<sup>611</sup> L'asbl « Loyers négociés ».

- Il peut paraître paradoxal à cet égard que les instances bruxelloises aient veillé à concevoir pas moins de six modèles-types de contrat de bail<sup>612</sup> (bail de droit commun, bail de résidence principale, bail de colocation de droit commun, bail de colocation de résidence principale, bail étudiant de droit commun et bail étudiant de résidence principale<sup>613</sup>), comme pour l'état des lieux d'entrée<sup>614</sup>... tout en négligeant totalement le bail glissant, qu'elles placent pourtant sur le même pied que les autres types de contrat.
- Certes, le bail glissant emprunte son régime au bail de résidence principale<sup>615</sup>, mais le contrat de *cession de bail* (forme juridique choisie par le législateur pour traduire le glissement) aurait assurément mérité quelque formalisation. Vu le caractère inédit de la formule du bail glissant, un éclaircissement officiel n'aurait, de manière générale, pas été de trop.
- *A minima*, cette absence de modélisation paraît contredire la volonté affichée des autorités de promouvoir le bail glissant. Voilà sans doute une occasion ratée de lever les appréhensions qui naîtraient (légitimement) chez les acteurs éventuellement tentés par le dispositif.

#### *Proposition de solution*

- Il serait bon dès lors que l'on fasse davantage de pédagogie à Bruxelles et que l'on adopte un bail-glissant standard, pourvu (comme les autres modèles-types) d'une valeur indicative.
- À titre de comparaison, c'est précisément ce que la Wallonie a fait<sup>616</sup>.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Ajouter, à des fins d'habilitation législative, un alinéa 3 au §1<sup>er</sup> de l'art. 263 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

<sup>612</sup> Art. 218, §4, du Code bruxellois du logement et arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 juillet 2018 instaurant un modèle-type de bail à valeur indicative, *M.B.*, 6 août 2018.

<sup>613</sup> Bail de droit commun, bail de résidence principale, bail de colocation de droit commun, bail de colocation de résidence principale, bail étudiant de droit commun et bail étudiant de résidence principale.

<sup>614</sup> Art. 220, §2, du Code bruxellois du logement et arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant un modèle-type d'état des lieux à valeur indicative, *M.B.*, 6 novembre 2017, *err.* 28 novembre 2017.

<sup>615</sup> Et le modèle de « contrat de bail de résidence principale » prévoyant que celui-ci peut être conclu par une personne morale.

<sup>616</sup> Annexe 10 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 juin 2018 fixant les modèles-type de baux, d'état des lieux d'entrée, de pacte de colocation ainsi que la liste non limitative des réparations locatives en exécution du décret du 15 mars 2018 relatif au bail d'habitation, *M.B.*, 31 août 2018.

- Adopter un arrêté du Gouvernement contenant un modèle-type de bail glissant ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement.

### Proposition 118. Interdire la résiliation anticipée du bail

#### *Position du problème*

- Nulle part le législateur n'a-t-il retranché du régime du bail de résidence principale (applicable au bail glissant<sup>617</sup>) les règles relatives à la dissolution du contrat avant terme ; or, le bail de trois ans autorise désormais une telle opération (à l'initiative du preneur comme du bailleur)<sup>618</sup>. Et pas davantage le chapitre sur le bail glissant n'énonce-t-il des règles spécifiques de résiliation anticipée qui viendraient supplanter les prescriptions générales. Il faut théoriquement conclure de ces éléments que les facultés traditionnelles de résiliation anticipée valent *aussi* dans le présent contexte.
- Or, admettre que le bailleur puisse mettre fin à tout moment au bail glissant (certes pour occupation personnelle et après la première année<sup>619</sup>) alors que l'essai est toujours en court reviendrait à court-circuiter celui-ci et à priver d'effet le principe même du test. Et penser que, de son côté, l'association serait libre de se retirer quand elle veut, abandonnant par-là à son sort le sous-preneur (qu'elle est censée accompagner de près), n'a pas plus de sens.

#### *Proposition de solution*

- Interdire explicitement la possibilité de résiliation anticipée du bail, des œuvres du preneur comme du bailleur.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Corriger l'art. 2 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>617</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 33°, du Code bruxellois du logement.

<sup>618</sup> Art. 238, al. 4, du Code bruxellois du logement.

<sup>619</sup> Art. 238, al. 4, *in fine*, du Code bruxellois du logement.

## CHAPITRE 7. HABITAT SOLIDAIRE ET INTERGÉNÉRATIONNEL

### Proposition 119. Créer le label annoncé

#### *Position du problème*

- À côté du bail de logement étudiant et de la colocation, le législateur bruxellois a institué une troisième catégorie spécifique et inédite : « l’habitat intergénérationnel et solidaire »<sup>620</sup>. À la différence (notable) qu’ici, il s’est abstenu d’associer un régime locatif à cette forme émergente d’habitat.
- En fait, celle-ci n’est mobilisée dans le chapitre VI du Code du logement (comptant un seul article d’ailleurs) que pour consacrer l’éventualité du label, censé l’accompagner<sup>621</sup>. On a donc là une « simple » habilitation législative, insérée dans le seul but de permettre au Gouvernement de dessiner les contours dudit label<sup>622</sup>.
- La matérialisation du label se fait pourtant attendre. Au 1<sup>er</sup> mai 2021, et malgré la réalisation en février 2018 d’une étude universitaire ayant formulé une série de suggestions à l’adresse de l’exécutif<sup>623</sup>, l’arrêté du Gouvernement annoncé par l’ordonnance du 27 juillet 2017 n’a toujours pas vu le jour. Par contraste, le label sur le logement étudiant a été adopté il y a un certain temps déjà<sup>624</sup>, dans la foulée d’ailleurs de la publication de l’ordonnance<sup>625</sup>.
- Dans l’attente, le problème du taux des allocations sociales reste irrésolu. Dans la mesure en effet où l’habitat solidaire vise à faire habiter ensemble des personnes défavorisées avec des individus plus aisés<sup>626</sup>, il est statistiquement probable que cette ou ces personnes précaires soient par ailleurs titulaires d’une allocation sociale

---

<sup>620</sup> Art. 262 du Code bruxellois du logement.

<sup>621</sup> « Les biens d’habitation destinés à la location des logements visés à l’article 2, 25° et 26°, peuvent se voir attribuer un label spécifique » (art. 262, al. 1<sup>er</sup>, première phrase, du Code bruxellois du logement).

<sup>622</sup> « Le Gouvernement définit les exigences auxquelles ces biens doivent répondre afin de se voir attribuer ce label » (art. 262, al. 1<sup>er</sup>, première phrase, du Code bruxellois du logement).

<sup>623</sup> Voy. N. BERNARD, « Quel label pour l’habitat solidaire ? », *Journal des tribunaux*, 2019, p. 537 et s.

<sup>624</sup> Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 novembre 2017 fixant les conditions que doivent remplir les logements d’étudiants en vue d’obtenir le label « logement étudiant de qualité », *M.B.*, 6 décembre 2017.

<sup>625</sup> *M.B.*, 30 octobre 2017.

<sup>626</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 25°, du Code bruxellois du logement.

fédérale (revenu d'intégration sociale, chômage, garantie de revenu aux personnes âgées, etc.).

- Il s'en infère une conséquence immédiate : le partage d'un même toit risque de faire perdre à ces personnes leur taux isolé (pour leur allocation sociale)<sup>627</sup>. Or, considérées comme « cohabitantes », elles subiraient une perte sèche de plusieurs centaines d'euros par mois ; ce, alors même que la Région bruxelloise promet 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.
- Il n'en va pas différemment avec l'habitat intergénérationnel, qui organise aussi une communauté de vie, rassemblant un étudiant et une personne âgée<sup>628</sup>. Il en découle un même risque de cohabitation au sens des allocations sociales, avec la particularité (dans le chef du senior) qu'est ici en jeu, non pas l'allocation de chômage ou le revenu d'intégration sociale, mais la « garantie de revenu aux personnes âgées » ; le montant cette dernière est lui aussi réduit si le bénéficiaire vit avec d'autres personnes<sup>629</sup>. Et le risque est même exacerbé car le bénéfice du taux favorable disparaît dès que, sur le plan administratif, les intéressés sont inscrits à la même adresse<sup>630</sup> (indépendamment donc de toute appréciation factuelle sur la mutualisation des espaces, ressources et dépenses).

#### *Proposition de solution*

- Créer ce label. Un tel document imaginé par la Région bruxelloise devrait empêcher les organismes sociaux (C.P.A.S., ONEm) de conclure trop vite que les résidents en

---

<sup>627</sup> Ce, même si la cohabitation requiert bien plus que la simple conclusion d'un même contrat de bail, fût-ce au sein d'un ménage unique ; au regard des lois sur le revenu d'intégration sociale (art. 14, §1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>, de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002) et sur le chômage elles-mêmes (art. 59, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 31 décembre 1991), ainsi que la jurisprudence (Cass., 22 janvier 2018, *J.T.T.*, 2018, p. 171, note et Cass., 9 octobre 2017, *J.T.*, 2018, p. 139, obs. N. Bernard), il faut que les intéressés vivent sous le même toit (plus exactement, partagent des espaces de vie *signifiants*, comme la chambre) et « règlent principalement en commun leurs questions ménagères » (c'est-à-dire collectivisent frais comme ressources, tout en accomplissant certaines tâches domestiques ensemble).

<sup>628</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 26<sup>o</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>629</sup> Au contraire de la pension de retraite, dont le montant ne diminue pas si le bénéficiaire vit avec un autre individu (sauf s'il s'agit de son conjoint).

<sup>630</sup> Art. 6, §1<sup>er</sup>, al. 3, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.*, 29 mars 2001.

habitat solidaire n'ont droit qu'au taux cohabitant. S'ils sont dans les conditions du taux isolé, ils doivent l'obtenir, malgré le partage d'un même toit. C'est à ça précisément qu'une certification officielle devrait servir au premier chef.

- Ceci étant, il serait faux de croire que la question des allocations sociales épuise l'intérêt qu'on peut prêter à un label. Ce dernier peut également servir à d'autres usages (toujours avec l'objectif général de promouvoir un habitat jugé innovant) : alléger la procédure urbanistique, attester de la qualité du bien, favoriser la domiciliation, obtenir quelque facilité pour les charges d'urbanisme, garantir l'emploi du contrat-type de bail, encourager la médiation, augmenter les chances d'obtenir un taux réduit de TVA ou encore certifier le caractère éthique du financement.

*Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Adopter un arrêté du Gouvernement portant label « habitat solidaire » et « habitat intergénérationnel » ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement.

## CHAPITRE 8. DISCRIMINATION

Sur ce point, la périmètre de l'étude est particulièrement circonscrit, puisque les règles anti-discrimination font l'objet d'une réforme en parallèle. Aussi a-t-il été décidé de ne pas empiéter sur l'avant-projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois du logement en matière d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes et de lutte contre la discrimination<sup>631</sup>. Plusieurs choses néanmoins restent à dire.

### Section 1. Champ d'application

Proposition 120. Faire bénéficier de la loi tous les candidats locataires (et pas uniquement ceux qui sont « sélectionnés »)

#### *Position du problème*

- À qui exactement le bailleur peut-il réclamer les documents en question ? Au « candidat preneur *sélectionné* »<sup>632</sup>.
- Proche de l'oxymore (comment peut-on être à la fois candidat *et* sélectionné ?), l'expression<sup>633</sup> signifie que le bailleur a déjà opéré un premier tri parmi les nombreux candidats locataires et ne peut réclamer les documents qu'à ceux qui ont déjà franchi ce premier cap.
- Toutefois, aucun critère n'est imposé pour encadrer en amont cette « sélection », ce qui peut être source de dérives.

#### *Proposition de solution*

- Imposer au bailleur le principe de la limitation des documents exigibles des « candidats preneurs », en général.

---

<sup>631</sup> Ce qui, par exemple, conduit à ne pas traiter ici les questions du modes de preuve, du test de situation, des clients mystères, etc.

<sup>632</sup> Cf. l'intitulé de l'art. 200ter Code bruxellois du logement.

<sup>633</sup> Issue d'un amendement parlementaire (n°110).

- Justement, d'autres acteurs ont déjà réfléchi à la question (Unia et les agents immobiliers par exemple<sup>634</sup>). Il est permis de s'inspirer de leurs travaux.

#### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Abroger, au sein de l'intitulé de l'art. 200ter du Code bruxellois du logement, l'adjectif « sélectionné » ⇒ projet d'ordonnance.
- Corriger dans le même sens les art. 200bis et 200quater du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

## **Section 2. Le critère du revenu minimal**

### Proposition 121. Appliquer enfin la loi sur l'interdiction d'un revenu minimal pour l'attribution d'un logement appartenant à une régie foncière locale

#### *Position du problème*

- On l'a dit, communes et CPAS disposent d'un parc locatif cumulé de 9.000 logements environ, soumis au bail d'habitation dit privé (le titre XI du Code bruxellois du logement).
- Soucieuses de la capacité contributive de leurs locataires, plusieurs communes ont instauré comme condition à l'attribution des logements, pour s'assurer des preneurs solvables, un seuil plancher de revenus. Concrètement, ne sera locataire d'un logement communal que l'individu dont les ressources pécuniaires n'étaient pas absorbées à plus de 40% par le loyer, par exemple ; au-delà, le preneur serait à la merci du moindre accroc de vie, et la régularité du paiement du loyer mise en péril.
- Loin d'être isolée, cette pratique a cours à Bruxelles-Ville<sup>635</sup> et à Saint-Gilles<sup>636</sup> par exemple, soit les deux régies foncières communales les plus importantes quantitativement (et de loin).

<sup>634</sup> Via la structure faîtière « Institut professionnel des agents immobiliers » (IPI).

<sup>635</sup> « Le ménage ne peut affecter plus de 40% de ses revenus au paiement du loyer sans dépasser 55% du loyer, majoré des charges » (<https://regiefonciere.bruxelles.be/fr/logements/pa-loyer>).

<sup>636</sup> « Le loyer ne doit pas, de préférence, dépasser 40% des revenus du candidat » (art. 3, §1<sup>er</sup>, du *Règlement d'attribution des logements communaux* du Service de la Régie foncière de la commune de Saint-Gilles).

- Il est difficile de distinguer, parmi les motivations possibles, si c'est l'endettement du locataire que les pouvoirs locaux cherchent ainsi à éviter ou si, bien plutôt, c'est la rentabilité de leur parc de logements qu'ils visent. Ce qui est sûr, en tous cas, c'est que l'exigence en question conduit *de facto* à évincer les plus pauvres, à raison supplémentaire que les communes restent entièrement libres de fixer le loyer à la hauteur qu'elles désirent (sauf si le logement a été rénové et/ou acheté à l'aide de subsides régionaux spécifiques).
- Résultat : les plus démunis sont renvoyés vers le secteur privé du logement, où ils risquent d'être la proie de marchands de sommeil. Et, à tout prendre, l'argument de l'endettement du locataire (qu'il convient d'éviter) peut se retourner car, dans le parc privé, les loyers sont plus de *deux plus chers*<sup>637</sup>, ce qui grèvera encore davantage le budget des ménages (et accroîtra l'endettement).
- Sur le plan juridique également, cette exclusion paraît (plus que) préoccupante, dans la mesure où le Code du logement énonce en toutes lettres que les critères d'attribution des logements appartenant aux communes et CPAS « ne peuvent concerner la localisation de la résidence du candidat ou *le montant minimal de ses revenus* »<sup>638</sup>. Le texte ne saurait être plus clair. Pourtant, la tutelle régionale reste sans réaction.
- Par ailleurs, cette pratique interroge également les règles bruxelloises anti-discrimination, qui prohibent tout critère de sélection lié à la « fortune » du candidat<sup>639</sup>. Du reste, tant la Convention européenne des droits de l'homme<sup>640</sup> que le Pacte des Nations-Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels<sup>641</sup> prohibent à leur tour la discrimination basée sur la « fortune ». Ces principes anti-discrimination s'appliquent, dans leur intégralité, à l'ensemble des opérateurs publics (et agences immobilières sociales).

---

<sup>637</sup> En effet, la valeur moyenne du loyer social plafonne à 302 euros mensuels (Statistiques 2018 relatives aux sociétés immobilières de service public de la Région de Bruxelles-Capitale et à leur patrimoine : <https://S.L.R.B.-bghm.brussels/fr>), contre 739 euros dans le parc privé (Enquête 2018 de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 14).

<sup>638</sup> Art. 29, al. 3, du Code bruxellois du logement ; voy. aussi l'art. 27, §1<sup>er</sup>, al. 3, du même Code.

<sup>639</sup> Art. 192 du Code bruxellois du logement.

<sup>640</sup> Art. 14.1.

<sup>641</sup> Art. 2.2.

- Soulignons au demeurant que c'est l'absence de contrainte sur la détermination par la commune ou le C.P.A.S. du loyer (en dehors d'un éventuel subside régional) qui rend l'interdiction de ce seuil indispensable. Le coût de location serait régulé/plafonné (comme dans le secteur du logement social<sup>642</sup> ou même celui des agences immobilières sociales<sup>643</sup>) qu'il n'y aurait plus besoin alors de veiller à l'accessibilité aux personnes précarisées des logements appartenant aux pouvoirs locaux.
- Certes, seule l'attribution d'un logement bruxellois ou saint-gillois est régie par ce principe, et non pas en amont l'éligibilité même à ce bien. On ne distingue toutefois pas bien l'intérêt pour une personne intéressée de s'inscrire sur une liste d'attente dont, tant que ses revenus n'évoluent pas, elle ne parviendra de toute façon pas à s'extraire (pour intégrer un logement).
- Certes encore, on assure parfois qu'une analyse au cas par cas est menée dans ces communes. Toutefois, si de la souplesse existe effectivement dans le Règlement de Saint-Gilles<sup>644</sup>, le prescrit semble univoque à Bruxelles-Ville<sup>645</sup>. En tout état de cause, des impératifs élémentaires de sécurité juridique et d'égalité de traitement commandent de fixer des conditions claires, objectives et uniformes pour tous, soustraites autant que possible à l'appréciation subjective du propriétaire.
- Certes toujours, les règles anti-discrimination n'interdisent pas à un bailleur privé d'écarter la candidature d'un individu dont les revenus sont objectivement inadaptés au loyer demandé. On a affaire cependant ici à des bailleurs *publics*, qui ne sont propriétaires de ces logements que grâce à de l'argent public<sup>646</sup>.
- Terminons en précisant que la Région s'est engagée justement à « socialiser » le parc des communes et CPAS, en octroyant à ces acteurs une dotation destinée à ramener

---

<sup>642</sup> Art. 58, §1<sup>er</sup>, al. 2, 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.

<sup>643</sup> Art. 16 et 17 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2015 organisant les agences immobilières sociales, *M.B.*, 8 janvier 2016, *add.* 2 mars 2016.

<sup>644</sup> « Le loyer ne doit pas, *de préférence*, dépasser 40% des revenus du candidat » (art. 3, §1<sup>er</sup>, du *Règlement d'attribution des logements communaux* du Service de la Régie foncière de la commune de Saint-Gilles, souligné par nous).

<sup>645</sup> « Le ménage ne peut affecter plus de 40% de ses revenus au paiement du loyer sans dépasser 55% du loyer, majoré des charges » (<https://regiefonciere.bruxelles.be/fr/logements/pa-loyer>).

<sup>646</sup> Cf. sur le thème N. BERNARD, « Le secteur du logement (privé et social) au prisme des réglementations anti-discrimination », *Le droit de la lutte contre les discriminations dans tous ses états*, sous la direction de P. Wautelet, Liège, Anthemis, 2009, p. 151 et s.

leurs loyers au niveau du logement social (et compenser ainsi leur manque à gagner) lorsque le locataire se trouve être par ailleurs en attente d'un logement social)<sup>647</sup>. Précédemment, déjà, la commune qui avait à cœur d'éviter l'endettement du locataire était invitée à solliciter au profit de ce dernier une allocation-loyer payée par la Région (pourvu, il est vrai, que les loyers ne dépassaient pas un certain plafond)<sup>648</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Compéter l'arsenal législatif (pour tenter de le faire davantage respecter en précisant qu'exiger un seuil minimal de revenus à tous les candidats locataires, indistinctement et de manière uniforme, s'apparente à une discrimination directe basée sur la fortune.

#### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Compléter l'art. 192 et l'art. 193, 1°, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### **Section 3. Données exigibles du candidat preneur (par le bailleur)**

#### Proposition 122. Un « document standardisé », enfin

##### *Position du problème*

- Le Code bruxellois du logement a autorisé le Gouvernement à « arrêter un document standardisé reprenant les informations pouvant être requises par le bailleur », qui « précise au minimum le contenu et la forme » de ces informations »<sup>649</sup>. Malgré que ces informations et les données exigibles du preneur figurent déjà dans le Code<sup>650</sup>, il a semblé utile au législateur de prévoir un document plus concret et explicatif.
- Ce document, malheureusement, n'a jamais été adopté, ce qui peut ouvrir la porte à certaines dérives de la part des bailleurs.

---

<sup>647</sup> Cf. l'action 3 du Plan d'urgence Logement.

<sup>648</sup> Art. 8 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2012 instituant une allocation loyer, *M.B.*, 26 septembre 2012.

<sup>649</sup> Art. 200ter, §2, du Code bruxellois du logement.

<sup>650</sup> Le nom et le prénom du candidat preneur, l'indication d'un moyen de communication avec ce dernier, tout document permettant d'attester l'identité du preneur et sa capacité de contracter, le nombre de personnes qui composent le ménage et, enfin, le montant des ressources financières dont dispose le preneur ou son estimation (art. 200ter, §1<sup>er</sup>, 1° à 5°, du Code bruxellois du logement).

### *Proposition de solution*

- Adopter un tel document.
- Justement, d'autres acteurs ont déjà réfléchi à la question (Unia et les agents immobiliers par exemple<sup>651</sup>). Il est permis de s'inspirer de leurs travaux.
- La rédaction de ce texte doit se faire en étroite concertation avec les acteurs précités.

### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Aucun article de loi n'est à modifier.
- Mais un arrêté du Gouvernement est à prendre (l'habilitation législative est déjà présente) ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement.

### Proposition 123. Une liste de documents réellement limitative

#### *Position du problème*

- D'un côté, le Code bruxellois du logement énumère de manière exhaustive les différents documents exigibles du preneur, mais d'un autre côté, il permet au Gouvernement de déterminer « d'autres informations » (à réclamer au preneur) — après avoir pris toutefois l'avis de la Commission de la protection de la vie privée (rebaptisée « Autorité de protection des données ») et du Centre interfédéral pour l'égalité des chances (Unia)<sup>652</sup>.
- Une incohérence manifeste se dégage : le législateur donne à la liste de documents exigibles un tour limitatif ... qu'il bat aussitôt en brèche en autorisant une extension par l'exécutif (lequel pourrait un jour décider d'y inclure la preuve du paiement des trois derniers mois de loyer par exemple, comme en Wallonie).
- Quant au fond, les garanties (de protection du locataire) semblent plus fortes si celles-ci ne pouvaient être modifiées que par le Parlement.
- Certes, Unia et l'Autorité de protection des données sont admis à se prononcer sur tout projet de modification par le Gouvernement mais, il ne s'agit que d'« avis ».

---

<sup>651</sup> Via la structure faîtière « Institut professionnel des agents immobiliers » (IPI).

<sup>652</sup> Art. 200ter, §2, du Code bruxellois du logement.

### *Proposition de solution*

- Retirer ce pouvoir au Gouvernement et restaurer la cohérence législative.
- La modification du contenu de la liste doit rester possible, naturellement (ne serait-ce que pour répercuter les évolutions de société), mais il convient d'en laisser le monopole au pouvoir législatif.

### *Démarche(s) légistique(s) à engager*

- Abroger la troisième phrase du §2 de l'art. 200ter du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.
- Il n'est pas besoin pour autant de prévoir la possibilité expresse pour le pouvoir législatif de modifier cette liste ; il n'a qu'à corriger le Code s'il le désire.
- En revanche, si on juge utile l'intervention d'Unia et de l'Autorité de protection des données (ce qui est notre position), même pour une modification initiée par le pouvoir législatif, il faut la prévoir formellement ⇒ projet d'ordonnance.

## **Section 4. Sanctions**

### Proposition 124. Relever le montant de l'indemnité forfaitaire pour en renforcer le caractère dissuasif

#### *Position du problème*

- Les montants forfaitaires d'indemnisation versés en cas de discrimination<sup>653</sup> sont notoirement trop faibles pour être dissuasifs pour les propriétaires
- En 2017 déjà, la Commission d'évaluation de la loi relative à la lutte contre les discriminations (au moment où l'interdiction de la discrimination dans le logement privé relevait encore de la législation fédérale) soulignait ainsi que le caractère modeste des montants retenus dans les législations actuelles constitue, à coup sûr

---

<sup>653</sup> « L'indemnisation forfaitaire du préjudice moral visée au § 1<sup>er</sup> est fixée à un montant de 650 euros; ce montant est porté à 1.300 euros dans le cas où le contrevenant ne peut démontrer que le traitement litigieux défavorable ou désavantageux aurait également été adopté en l'absence de discrimination, ou en raison d'autres circonstances, telles que la gravité particulière du préjudice moral subi » (art. 202, §2, du Code bruxellois du logement).

dans certains cas, un facteur supplémentaire décourageant les victimes de s'engager dans une procédure en justice, comme UNIA l'a constaté dans sa pratique<sup>654</sup>. Sans pouvoir mesurer objectivement un tel effet de frein (impact négatif sur la motivation), elle en veut pour « preuve » le nombre très réduit de procédures civiles mises en mouvement.

#### *Proposition de solution*

- Relever le montant des indemnités forfaitaires et les soumettre à indexation.
- C'est ce que préconisait en 2017 déjà la Commission précitée, qui insistait sur la double nécessité de majorer ces montants et de prévoir leur indexation<sup>655</sup>.
- De son côté, UNIA suggère une indemnisation équivalente à six mois de loyer, en miroir avec l'indemnisation de six mois de salaire prévue en cas de discrimination dans l'emploi.
- Plus encore, on pourrait considérer justifié d'aligner l'indemnisation sur ce qui est prévu aux articles 237 §2, al. 4 et 237 §3 al. 5 du Code bruxellois du logement (résiliation anticipée du bail de neuf par le bailleur pour occupation personnelle ou pour travaux, sans que le motif avancé soit mis à exécution), et la fixer dès lors à un montant équivalent à 18 mois de loyer : le dommage subi par une victime de discrimination ne semble en effet pas moindre que celui visé dans les articles précités.

#### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Corriger l'art. 202, §2, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>654</sup> Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations (F. Tulkens (présidente), M. Bossuyt (vice-président), F. De Keyzer, J. Ringelheim, M. Storme (rapporteur-adjoint) et P. Wautelet), *Premier rapport d'évaluation*, février 2017, n°339.

<sup>655</sup> Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *ibidem*, n°338 et 341. La Commission suggère aussi que l'affichage de la sanction, lorsqu'elle est ordonnée par le Tribunal, s'opère sans renseigner le nom ou l'identité de la victime.

## Proposition 125. Renforcer les protections contre les représailles

### *Position du problème*

- Le Code du logement instaure un système de protection de la personne qui dépose plainte en matière de discrimination contre les mesures de représailles qui émaneraient de l'auteur de la discrimination alléguée<sup>656</sup>.
- De l'avis cependant de plusieurs experts et praticiens, les conditions à respecter pour son « activation » restreignent de manière contestable la protection contre les représailles<sup>657</sup>. Le dispositif est dès lors insuffisamment protecteur pour encourager les éventuels témoins à témoigner
- L'avant-projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois du logement en matière d'égalité de traitement entre les femmes et les hommes et de lutte contre la discrimination remédiera, s'il est adopté en l'état, partiellement à cette situation<sup>658</sup>.
- Le dispositif demeure toutefois incomplet, en ce qu'il ne protège que 1) la victime de discrimination 2) contre les mesures de rétorsion infligées par l'auteur de la discrimination. Or, l'agent immobilier qui témoignerait contre un propriétaire discriminant devrait être protégé contre les représailles de sa propre agence qui pourrait vouloir s'en séparer pour se ménager la sympathie de ses clients.

### *Proposition de solution*

- Renforcer les protections contre les représailles, dans le double sens suggéré ci-avant.

### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Corriger l'art. 201 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>656</sup> Art. 201.

<sup>657</sup> Voy. Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*.

<sup>658</sup> Le législateur bruxellois, pour la rédaction de l'avant-projet, s'inspire de la réforme du décret du 22 mars 2007, par laquelle la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale a étendu le système de protection mis en place pour en faire bénéficier les personnes « qui interviennent comme témoin, conseil, défenseur ou soutien de la personne concernée ». Voy. art. 15/1, § 4, du décret du 22 mars 2007 de la Commission communautaire française relatif à l'égalité de traitement dans la formation professionnelle, tel que modifié par le décret du 5 juillet 2012. Une rédaction identique a été adoptée par la Région de Bruxelles-Capitale (art. 6 de l'Ordonnance du 8 décembre 2016 modifiant l'article 23, § 9, de l'Ordonnance du 4 septembre 2008 visant à promouvoir la diversité et à lutter contre la discrimination dans la fonction publique régionale bruxelloise (*M.B.*, 28 décembre 2016)).

# DEUXIÈME PARTIE. LE BAIL DE LOGEMENT SOCIAL

## CHAPITRE 1. LOGEMENT ADAPTÉ

Proposition 126. Atténuer la rigueur du critère du logement adapté (lié au nombre de chambres par enfant)

### *Position du problème*

- Les familles nombreuses patientent très, très longtemps dans la file d'attente (jusqu'à plus de dix ans parfois), car les logements susceptibles de les accueillir sont rares.
- C'est que la réglementation impose que le logement proposé au candidat soit « adapté », ce qui suppose que chaque enfant dispose de sa propre chambre<sup>659</sup>. Par là, on interdit le partage de chambres au sein de la fratrie, sauf (ces conditions étant cumulatives) :
  - si les enfants sont de sexe différent : l'aîné ne peut pas avoir plus de 11 ans
  - si les enfants sont de même sexe: l'aîné ne peut pas avoir plus de 14 ans
  - le partage d'une chambre ne peut jamais concerner plus de 2 enfants
  - la chambre partagée doit avoir une superficie de 6 m<sup>2</sup> minimum
  - aucun des enfants ne peut être handicapé<sup>660</sup>.
- Or, le parc public compte peu de logements multi-chambres, pour des raisons historiques (et sociologiques).
- Cette règle, bien sûr, s'appuie sur une justification : empêcher la promiscuité et garantir une intimité minimale entre membres d'une même fratrie. Il ne faut cependant pas oublier que, pendant la (très) longue durée d'attente, la famille nombreuse stationne dans le parc privé ; or, en plus d'être deux fois plus cher en

---

<sup>659</sup> Voy. notamment N. BERNARD, « Bail de logement social, de logement modéré et de logement moyen en Région de Bruxelles-Capitale », *Les Baux. Commentaire pratique* (ouvrage à feuillets mobiles), 2020, p. V.1.1. à V.1.4.13.

<sup>660</sup> Art. 3, al. 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

moyenne que le parc public<sup>661</sup>, ledit logement privé est peut-être extrêmement exigü. On comprend le souci d'exemplarité des pouvoirs publics, mais on peut se demander s'il ne se retourne pas parfois contre ceux qu'il est censé protéger. Entre deux, ne faut-il pas choisir le moindre ?

- Certes, une dérogation spatiale peut toujours être octroyée<sup>662</sup>, mais au-delà du fait qu'une règle claire et accessible est toujours préférable à une pratique administrative, cette dérogation requiert de diligenter une enquête. De manière générale, à partir d'une certaine masse critique de dérogations, la règle elle-même doit être questionnée.
- Sur un strict plan juridique, enfin, il est permis de se demander pourquoi, si cet objectif d'intimité est si important, on ne l'impose pas (via les normes de salubrité) dans le parc privé ?

#### *Proposition de solution*

- Atténuer la rigueur de ce critère lié au nombre de chambres, ce qui peut se faire de deux manières (non exclusives).
  1. D'abord, en élevant l'âge à partir duquel les enfants n'ont plus le droit de partager une chambre. Justement, jusqu'il y a peu, les enfants de même sexe pouvaient dormir ensemble jusqu'à 17 ans<sup>663</sup>. ; on ne ferait que renouer avec une règle antérieure, dès lors.
  2. Ensuite, en autorisant le partage d'une chambre par 3 personnes, moyennant une condition de superficie renforcée pour cette chambre. C'est précisément, à titre de comparaison, ce qui est appliqué aujourd'hui dans le secteur des AIS<sup>664</sup>.
- L'avantage d'une réforme de ce type est évident (et mécanique) : diminuer le temps d'attente pour les familles nombreuses.

---

<sup>661</sup> En effet, la valeur moyenne du loyer social plafonne à 302 euros mensuels (Statistiques 2018 relatives aux sociétés immobilières de service public de la Région de Bruxelles-Capitale et à leur patrimoine : <https://S.L.R.B.-bghm.brussels/fr>), contre 739 euros dans le parc privé (Enquête 2018 de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 14).

<sup>662</sup> Art. 3, al. 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996

<sup>663</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 novembre 2014, *M.B.*, 16 décembre 2014.

<sup>664</sup> Si la chambre compte 12 m<sup>2</sup> minimum et que les enfants ont moins de douze ans (art. 10, §2, al. 2, 2<sup>o</sup>, al. 2, 2<sup>ème</sup> tiret, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 décembre 2015 organisant les agences immobilières sociales, *M.B.*, 8 janvier 2016, *add.* 2 mars 2016).

- Certes, ce n'est parfois pas le nombre de chambres qui pose problème, à l'estime des SISP, mais la taille de celles-ci ou du logement. Relevons toutefois que des règles existent déjà sur ce point, tant pour la superficie du logement<sup>665</sup> que pour celle de la chambre à partager<sup>666</sup>.
- Enfin (voire surtout), il convient d'oeuvrer en parallèle à l'augmentation du nombre de logements multi-chambres au sein du parc social<sup>667</sup>.

#### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Corriger l'art. 3, al. 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 1996 ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement bruxellois.

#### Proposition 127. Supprimer la possibilité qu'ont les ménages de moins de 35 ans de bénéficier d'une chambre surnuméraire

##### *Position du problème*

- La réglementation permet au couple sans enfant dont les deux membres ont moins de 35 ans de bénéficier, dès le départ, d'un logement avec une chambre vide. Le dispositif vise à anticiper l'arrivée d'une naissance<sup>668</sup>.
- Il ne s'agit toutefois pas d'une obligation (comme pour la chambre pour chaque enfant), mais d'une faveur. Cela signifie à la fois que le couple qui ne désire pas en profiter reste dans la file d'attente pour les logements une seule chambre et que, s'il veut en bénéficier, il doit en faire officiellement la demande alors.
- Si l'on comprend bien l'intention des autorités (éviter au couple un déménagement rapproché dans le temps, voire favoriser une politique nataliste), elle doit céder nous semble-t-il face à la réalité de la (très longue) file d'attente, où patientent de nombreux

---

<sup>665</sup> Art. 4, §2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements, *M.B.*, 19 septembre 2003. Voy. également, pour les logements neufs, l'art. 3 du titre II du Règlement régional d'urbanisme.

<sup>666</sup> Art. 3, al. 1<sup>er</sup>, 3<sup>o</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996

<sup>667</sup> Or, les règles actuelles de financement tendent plutôt à défavoriser la construction de tels biens, au profit des logements plus petits.

<sup>668</sup> Art. 3, al. 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996. Et même, en cas de grossesse, l'enfant à venir n'est pas encore pris en considération.

ménages ayant *déjà* un enfant et pour qui, dès lors, ce logement serait encore plus précieux.

#### *Proposition de solution*

- Supprimer la possibilité qu'ont les ménages de moins de 35 ans de bénéficier d'une chambre surnuméraire.
- Certes, les cas sont marginaux, mais ce constat de large sous-utilisation du dispositif ne renforce-t-il pas encore la nécessité de corriger l'arrêté (pour le faire correspondre à la réalité, tout simplement) ?
- Il importe cependant de préciser, pour être complet, que les candidats à un logement d'une chambre sont deux à trois fois plus nombreux que ceux qui postulent un logement de deux chambres. Cette réforme grossira dès lors ce premier contingent, allongeant d'autant le délai d'attente ; en sens inverse, le temps d'attente des seconds diminuera.

#### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Corriger l'art. 3, al. 1<sup>er</sup>, 5<sup>o</sup>, de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 1996 ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement bruxellois.

### Proposition 128. Répercuter le principe de l'hébergement égalitaire des enfants dans l'attribution des logements sociaux

#### *Position du problème*

- Comment, lorsque le demandeur d'un logement social est divorcé avec enfants, déterminer si le logement est adapté ou non à sa composition de ménage puisque la définition du logement adapté s'adosse étroitement sur le critère du nombre d'enfants... et que ceux-ci sont partagés entre les ex conjoints ?
- On pourrait croire qu'il suffit, pour répondre à cette question, de déterminer lequel des deux parents a la garde principale des enfants, sous un angle strictement quantitatif en quelque sorte. Toutefois, depuis la loi du 18 juillet 2006, l'hébergement *égalitaire* de l'enfant est devenu la norme par défaut, de sorte qu'aucun des deux parents dans ce cas ne peut être vu comme accueillant davantage sa progéniture que son ancien conjoint. Certes, ce système n'est pas encore généralisé, partout, mais l'on

constate tout de même dans le secteur du logement social que de plus en plus de pères le réclament.

- Le risque existe dès lors que le parent auprès de qui les enfants ne sont pas domiciliés ne reçoive qu'un logement d'une seule chambre dans le parc social, alors qu'il accueille ses enfants à part égale avec l'autre parent.
- Or, il est capital pour le demandeur divorcé de pouvoir compter sur un logement disposant de suffisamment de chambres pour ses enfants, à peine de quoi il ne pourra pas les accueillir décemment (voire ne pas les accueillir tout court). Ce, même si ces chambres demeurent vides le reste du temps.
- Certes, les SISP essaient en pratique de trouver des arrangements, mais au-delà du caractère un peu précaire (ou discrétionnaire) de ces solutions sur le plan juridique, il semble que cette souplesse n'aille pas au-delà d'une chambre excédentaire.
- Certes encore, l'art. 2, §1<sup>er</sup>, 10°, 2<sup>ème</sup> tiret de l'arrêté de 1996 propose un mécanisme alternatif<sup>669</sup>, mais il s'agit d'un expédient, peu lisible au demeurant, peu adapté surtout au présent cas (car on vise là le parent gardien) et qui, par surcroît, requiert l'intervention à chaque fois du Ministre !

#### *Proposition de solution*

- Tenir compte de l'hébergement égalitaire des enfants dans l'attribution des logements.
- À titre de comparaison, c'est exactement ce que la Wallonie a fait, où l'on prend en considération les « enfants bénéficiant de modalités d'hébergement chez l'un ou l'autre des membres du ménage, actées dans un jugement, dans une convention notariée ou dans un accord obtenu par l'entremise d'un médiateur familial agréé »<sup>670</sup>.
- Le prix toutefois à payer pour une telle réforme tient dans une certaine accentuation de la sous-occupation du parc social.

#### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

---

<sup>669</sup> Est ainsi à charge « l'enfant pour lequel aucun membre du ménage ne perçoit de telles allocations, mais que le Ministre estime être, effectivement, à charge d'un membre du ménage, si la preuve est apportée de l'absence ou de la faiblesse des revenus dont il a bénéficié et pour autant qu'il vive de fait avec le locataire ».

<sup>670</sup> Art. 1er, 15°, al. 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.*, 7 novembre 2007. Cf. de manière générale P.-M. DUFRANNE, « Le régime locatif social en Région wallonne », *Le bail de logement social*, N. Bernard, G. Benoît et al. dir., Bruxelles, La Charte, 2009, p. 95 et s.

- Compléter l'art. 3, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 1996 ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement bruxellois.

## CHAPITRE 2. ATTRIBUTION DES LOGEMENTS

Proposition 129. Accorder une priorité, pour accéder au logement rénové, à celui qui a dû le quitter (et qui la demande)

### *Position du problème*

- Le locataire obligé de quitter son logement pour cause de rénovation ne dispose d'aucune priorité pour réintégrer le bien une fois le chantier achevé.
- Pareille situation peut s'avérer difficile à vivre par le locataire car :
  - 1) il n'a eu d'autre choix que de s'en aller de « son » ancien logement, perdant éventuellement au passage ses réseaux informels d'entraide et de solidarité (il ne faut jamais négliger le rôle — essentiel — que joue le quartier dans l'intégration d'un individu)...
  - 2) ...et, par surcroît, il voit un autre que lui profiter de « son » ancien logement totalement remis à neuf
  - 3) le cas échéant, son loyer est plus élevé dans le logement de remplacement que dans le précédent<sup>671</sup>.

### *Proposition de solution*

- Accorder une priorité, pour accéder au logement rénové, à celui qui a dû le quitter. On limite ainsi dans le temps les effets (néfastes) du déracinement forcé<sup>672</sup>.
- À titre de comparaison, on accorde bien une priorité aux locataires de logements sur-adaptés ou sous-adaptés<sup>673</sup> (même si la situation n'est pas exactement la même<sup>674</sup>).
- On n'ignore pas les questions que soulève une telle proposition :
  - 1) le ménage n'aura peut-être pas envie de redéménager (dans l'autre sens)<sup>675</sup>
  - 2) le bien quitté aura probablement vu sa configuration changer du fait de la rénovation, ce qui l'aura peut-être rendu inadapté pour le ménage en question

---

<sup>671</sup> Si la chose n'est pas fréquente, elle peut tout de même arriver.

<sup>672</sup> Même si les SISP veillent généralement à installer l'évincté à proximité géographique du logement quitté.

<sup>673</sup> Art. 7, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>674</sup> Puisque le ménage mutant ne revient pas dans son logement.

<sup>675</sup> C'est ce que montre l'expérience du passé en tous cas, dans une certaine mesure.

- 3) éventuellement, son loyer aura lui aussi évolué (à la hausse) ensuite de la rénovation, ce qui refroidira peut-être son ancien occupant
  - 4) le bien ayant servi de relogement temporaire devra à son tour être rénové au départ du ménage (avant de pouvoir en accueillir un autre)
  - 5) il ne faut pas donner au locataire l'impression qu'il aurait un « droit » privilégié sur « son » logement
  - 6) complexité administrative.
- Néanmoins, il est permis d'emprunter une voie médiane : on ferait de cette situation non pas une priorité automatique et de droit, mais une *faculté*, à exploiter par le locataire s'il le désire (et qui en a fait la demande).

#### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Corriger l'art. 7, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 1996  
⇒ projet d'arrêté du Gouvernement bruxellois.

### Proposition 130. Réduire le poids accordé aux expulsions pour insalubrité

#### *Position du problème*

- La réglementation actuelle accorde 5 points de priorité aux personnes expulsées pour des raisons d'insalubrité<sup>676</sup>. Ce, que l'éviction ait été décidée ensuite d'un manquement à une norme régionale ou pour violation de l'art. 135, §2, de la nouvelle loi communale.
- Pour louable et légitime en soi, cette priorité ne peut manquer cependant d'interpeler, par son ampleur. Elle soulève en tous cas de nombreuses questions.
  - 1) Cette super priorité n'existait nullement à l'origine de la réglementation (1996). On doit à la vérité de dire qu'elle a été introduite en 2004 (soit au moment de l'entrée en vigueur du Code du logement) à seule fin d'accompagner le développement des activités de la DURL et d'inciter les

---

<sup>676</sup> « Le candidat contraint de quitter son logement, soit par un arrêté d'insalubrité pris par le bourgmestre en application de l'article 135 de la loi communale soit par une décision du Service d'Inspection Régionale instauré par l'ordonnance bénéficie de cinq titres de priorité » (art. 8, §1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996).

locataires à recourir à l'alors jeune administration<sup>677</sup> ; et, pour éviter toute discrimination, on en a profité pour étendre ce régime aux expulsions communales (basées sur l'art. 135 de la nouvelle loi communale)<sup>678</sup>.

- 2) 5 points, c'est *plus du double* de la situation jugée la plus grave précédemment (2 points), ce qui atteste de l'importance (disproportionnée ?) accordée aux expulsions pour insalubrité. Ce (fort) différentiel est resté le même aujourd'hui.
- 3) Dans ce jeu à somme nulle qu'est le logement social (caractérisé par une offre assez inélastique), tout point de priorité accordé à une nouvelle catégorie de bénéficiaires l'est fatalement au détriment des bénéficiaires existants, qui reculent d'autant dans la file d'attente en quelque sorte. On songe ici aux ménages monoparentaux par exemple, aux locataires victimes d'une résolution du bail aux torts du bailleur, aux ménages comptant un membre handicapé, aux victimes d'un événement de force majeure, ... toutes personnes jouissance de 2 points seulement (et pas moins pressées d'intégrer le parc social).
- 4) Quant au fond, et plus manière plus essentielle, si l'aide au relogement d'une personne expulsée est indispensable naturellement (pour éviter la mise à la rue), il importe de se demander si l'objectif est, ici, bien rempli. À notre sens, il ne l'est pas, pour la bonne et simple raison que 5 points de priorité ne suffisent pas pour intégrer un logement social *immédiatement* ; ils font gagner deux à trois ans d'attente, ce qui est bien, mais n'est pas suffisant.
- 5) Dès lors, quand la personne expulsée à l'époque bénéficie enfin de son logement social, elle n'est probablement plus à la rue, et depuis longtemps. Quelque part, dès lors, ces 5 points de priorité servent moins à mettre fin à une difficulté *actuelle* qu'à compenser une souffrance *passée*. Il est permis de se demander si telle est bien la vocation des points de priorité.

---

<sup>677</sup> Ce qui explique les fortes réticences du secteur du logement social à l'époque.

<sup>678</sup> Antérieurement, bénéficiait simplement de deux titres de priorité « La personne qui quitte un logement insalubre ou qui quitte un logement dont les caractéristiques mettent en péril le maintien de la cellule familiale » (art. 9, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 5°, ancien, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996).

- 6) Si l'on veut aider le ménage expulsé à intégrer *directement* un logement social, on use de la dérogation<sup>679</sup> ou on institue alors un quota d'attribution, comme pour les femmes battues<sup>680</sup>. Les points de priorité n'y feront probablement rien.
- 7) Par ailleurs, ces points de priorité engendrent parfois l'effet pervers suivant : des personnes prennent en location un logement qu'elles savent insalubres, à *seule fin* d'obtenir des points de priorité. La preuve : elles le quittent sitôt entrés dans le bien (et plainte déposée).
- 8) Et il arrive que ces manœuvres se retournent contre leur auteur car les intéressés ignorent parfois que le dépôt de plainte ne suffit pas, seule une interdiction à la location ou un arrêté d'insalubrité permettant, de manière très formelle, d'obtenir ces points de priorité<sup>681</sup>.
- 9) Effet pervers plus préoccupant encore : des locataires, très rares certes, ont déjà été vus en train dégrader *volontairement* leur logement pour encourir cette expulsion vue comme salvatrice.
- 10) Ici aussi, le calcul est mauvais puisque la loi prive le locataire des points de priorité si le défaut est déclaré « lui être manifestement imputable »<sup>682</sup>.
- 11) Une dernière interrogation, relative à l'égalité de traitement entre locataires, doit encore être instruite. C'est que le locataire expulsé non pas pour insalubrité mais simplement parce ce qu'il n'a plus pu payer son loyer n'a droit à *aucun point de priorité*, lui. L'expulsion est ici liée à une malheureuse question de pauvreté rendant impossible le paiement du loyer dans le parc locatif privé, alors qu'au regard de ses revenus, la personne expulsée pouvait prétendre à un logement social depuis longtemps (et que le loyer dans le privé est en moyenne 2 fois plus cher que dans le parc locatif social). Il importe d'interroger la légitimité de cette distinction entre catégories de locataires, en apparence fondée sur une idée de faute de ce dernier, alors que le manque d'accès à un logement à loyer raisonnable (entraînant *de facto* un impayé dans le parc locatif privé) relève au moins en partie

---

<sup>679</sup> Sauf, naturellement, si la proposition n°xx était suivie.

<sup>680</sup> Voy. la proposition n°131.

<sup>681</sup> Art. 8, §1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>682</sup> Art. 12, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

de la responsabilité des pouvoirs publics (manque de logement sociaux et absence de régulation de loyers dans le parc privé).

#### *Proposition de solution*

- Il n'est pas dit que les expulsés pour insalubrité ne méritent aucune protection ; par contre, vu à la fois la longueur de la file d'attente, le caractère très aigu des besoins des autres candidats, et surtout la faible portée opérationnelle du système, ce nombre de 5 points peut sembler disproportionné.
- Il y a lieu dès lors de raboter la surpondération dont bénéficient les expulsés pour insalubrité, en ramenant leur nombre de points de priorité à 2, à hauteur en fait des autres cas maximaux.
- Du reste, on renouerait par là, *mutatis mutandis*, avec le régime antérieur<sup>683</sup>.
- À titre de comparaison, non seulement la Wallonie n'accorde pas une telle super priorité à l'expulsion pour insalubrité, mais ne la place même pas en numéro 1<sup>684</sup>.
- Il restera à concevoir des mesures transitoires pour une telle réforme, afin de ne pas rétrograder subitement les ménages concernés dans la liste d'attente.
- L'étape d'après pourrait consister à octroyer des points pour l'expulsion en raison de la *pauvreté* mais, pour ce faire, il faut objectiver pareil élément déclencheur, exercice délicat s'il en est.

#### *Démarche(s) législative(s) à engager*

- Corriger l'art. 8, §1<sup>er</sup> et 2, de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 1996 ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement bruxellois

---

<sup>683</sup> Art. 9, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, 5°, ancien, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>684</sup> Art. 17, §2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

## Proposition 131. Supprimer la possibilité de dérogations

### *Position du problème*

- Si elle est tenue, pour l'attribution des logements sociaux, de suivre l'ordre dégagé par la grille de priorité, la SISP demeure libre d'y déroger pour des « cas individuels » et dans des « circonstances exceptionnelles et urgentes »<sup>685</sup>.
- Certes, cette disposition offre à la SISP une « soupape », qui lui permet de fournir un logement immédiatement au ménage qui lui semble dans une situation particulièrement difficile. Il n'empêche, une telle largesse soulève plusieurs questions.
  - 1) *Primo*, quant à l'ampleur quantitative de cette largesse, la part de ces logements attribués sur dérogation peut sembler très élevée, puisqu'elle peut atteindre jusqu'à 40% du total des attributions effectuées pendant l'année précédente<sup>686</sup>. Autrement dit, près d'un logement sur deux peut être octroyé en dehors des règles. Or, quand l'exception devient presque aussi fréquente sur la règle (à tout le moins potentiellement), il y a lieu de s'interroger sur cohérence générale du système.
  - 2) *Secundo*, ce concept même dérogation a officiellement été invalidé par la Cour constitutionnelle<sup>687</sup>, notamment en ce qu'il introduit une discrimination difficilement justifiable entre candidats, suivant que la SISP statue sur leur demande à un moment de l'année où ce stock de dérogations est encore disponible ou s'il est déjà épuisé.
  - 3) *Tertio*, et pour prolonger la veine de l'égalité de traitement, l'octroi d'un logement via dérogation se fait uniquement sur demande. Résultat : certains passent devant tout le monde dans la file d'attente alors qu'au sein de celle-ci patientent des ménages présentant exactement *les mêmes* caractéristiques mais qui, simplement, n'ont pas introduit une

---

<sup>685</sup> Art. 32, §1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, et art. 33, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>686</sup> Art. 33, al. 5, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996. Précédemment, ce seuil s'élevait à 50% et, plus en amont encore, à 100%.

<sup>687</sup> Dans son arrêt du 12 février 2015, n°16/2015. L'arrêt ne concernait toutefois pas les SISP, mais le parc locatif des communes et CPAS ; il n'empêche, l'enseignement de cet arrêt doit également prospérer dans le secteur du logement social *sensu stricto* (sur la réglementation duquel, d'ailleurs, le Code du logement s'est aligné à l'époque pour fixer le taux de dérogations applicable aux communes et CPAS).

telle demande de dérogation. Concrètement, le candidat qui dispose d'un certain capital socio-culturel et/ou qui est soutenu par une association sollicitera une dérogation, tandis que le demandeur moins soutenu et plus vulnérable ne bénéficiera paradoxalement pas de cette faveur.

- 4) *Quarto*, et en matière d'égalité de traitement toujours, les dérogations posent question en ce que les conditions passablement larges qui y sont associées (les « circonstances exceptionnelles et urgentes ») ménagent à la SISP un pouvoir d'appréciation lui-même très large. La difficulté tient donc à ce qu'il faut s'assurer que deux locataires d'une même SISP placés dans des situations semblables ont bien reçu de celle-ci une réponse semblable. En tous cas, la difficulté s'exacerbe dans la mesure où il faut procéder à cette vérification non seulement à l'intérieur d'une SISP, mais également *entre SISP* (à l'échelle de la Région bruxelloise) ! On perçoit en tous cas, émanant du terrain, le sentiment que le logement social a quelque chose de la loterie ; assurément, l'existence des dérogations accentue cette impression.

Certes, la dérogation ne peut être prise que de l'accord du délégué social<sup>688</sup>, qui veille au respect de la réglementation régionale et tente de conserver une « jurisprudence » un tant soit peu homogène<sup>689</sup>. Mais, justement, cette réglementation est particulièrement peu cadrante, comme on l'a vu, ce qui ouvre la voie à toutes les interprétations. Ce, sans compter qu'à l'échelle de la Région, la cohérence dans l'appréciation est encore plus ardue à réaliser dès lors qu'on a des délégués sociaux différents d'une SISP à l'autre.

- 5) *Quinto*, cette possibilité de dérogation crédibilise l'idée sous-jacente suivant laquelle il y aurait des plus « méritants » que d'autres (pour l'octroi d'un logement social) ou, à tout le moins, des plus nécessiteux. Or, établir un tel « hit parade » de la pauvreté peut avoir quelque chose d'indécent ; tous ceux qui sont dans les conditions d'attribution ont

---

<sup>688</sup> Art. 33, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>689</sup> Et, de manière générale, les dérogations font l'objet d'un contrôle étroit.

chacun le même droit à un logement social, et ils l'obtiendront tous, à terme, suivant le même rythme. Point.

- 6) *Sexto*, il n'est pas exclu que l'asymétrie actuelle (certaines SISP pratiquant la dérogation, d'autres pas) induise des comportements de « forum shopping » dans le chef des candidats ainsi que des déplacements de la demande.

#### *Proposition de solution*

- Supprimer la possibilité de dérogation.
- Les avantages seraient multiples :
  - 1) simplification administrative pour la SISP
  - 2) gain de temps et d'argent pour la SISP
  - 3) éradication du sentiment de frustration (ou du soupçon de favoritisme) qui peut s'emparer des candidats qui attendent depuis longtemps dans la file d'attente sans que rien ne bouge et qui, le cas échéant, voient des demandeurs tout juste inscrits obtenir immédiatement, eux, un logement social.
  - 4) plus grande prévisibilité pour les candidats de la date d'entrée (approximative) dans le logement social
- Et à ceux qui pointerait tout de même la nécessité de prendre en compte des situations de vie objectivement problématiques (une expulsion de logement, la qualité de ménage monoparental, ...), qui appellent sans doute une réponse différenciée, on peut rétorquer que :
  - 1) la grille de priorités rencontre *déjà* ce besoin (dans une certaine mesure), en surpondérant certains cas d'une urgence sociale plus prononcée
  - 2) le quota de 3% d'attributions pour personnes victimes de violence conjugale offre déjà un accès accéléré au logement social<sup>690</sup>
  - 3) le système de la contractualisation des attributions avec les CPAS (via la « convention d'attribution prioritaire ») a un effet identique<sup>691</sup>.
- Certes, la dérogation peut également servir à maintenir dans le parc social les enfants dont le parent survivant est décédé (et qui, pour cette raison, se sont vu signifier

---

<sup>690</sup> Art. 36, §1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>691</sup> Art. 35 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

l'ordre de quitter le logement), mais l'une de nos propositions<sup>692</sup> vise précisément à apporter une réponse structurelle à ce problème (en phase avec l'arrêt de la Cour de cassation du 18 mai 2020).

- En tous cas, cette discussion est loin d'être rhétorique puisque plusieurs SISP<sup>693</sup>, rangées à ces raisons manifestement, ont déjà décidé de ne *plus* appliquer de dérogations<sup>694</sup>. C'est le strict ordre chronologique qui, là, gouverne, l'attribution, uniquement pondéré par la grille de priorités.
- Si cette suggestion de suppression des dérogations devait ne pas être suivie, il est proposé, à titre alternatif, de *centraliser* alors celles-ci. Il ne reviendrait plus à chaque SISP, individuellement, de décider qui a droit à une dérogation et qui n'y a pas droit, mais à la *SLRB*. Au moins, de cette manière, permet-on une comparaison objective des différents cas et s'assure-t-on de la bonne égalité de traitement entre les candidats des 16 SISP. Et l'on développe par là une « jurisprudence » homogène dans l'octroi des dérogations, qui achèvera de dissiper l'impression que certains se font de la dérogation comme passe-droit ou fait du prince du directeur de la SISP (« à la tête du client »). À rebours de cette solution, il faut néanmoins noter que la *SLRB* a sans doute moins l'expérience pratique de l'accompagnement social<sup>695</sup> et la connaissance fine du terrain que les SISP<sup>696</sup>.
- A minima (et si le principe de la dérogation était maintenu), il serait bon selon nous d'en réduire drastiquement le seuil maximal (qui n'est atteint dans aucune SISP de toute façon), lequel pourrait descendre à 5 ou 10% par exemple. Cette solution intermédiaire ne résoudrait toutefois pas le problème de la discrimination épinglé par la Cour constitutionnelle.
- Surabondamment, le maintien de la dérogation permettrait de la souplesse dans l'octroi aux enfants de la possibilité de continuer le bail social du parent (survivant) défunt, dans l'hypothèse où la proposition n°140 n'était pas suivie. Il permettrait

---

<sup>692</sup> N°139.

<sup>693</sup> Le Foyer laekenois par exemple.

<sup>694</sup> D'autres SISP s'y montrent toutefois très attachées.

<sup>695</sup> Car la personne entrée dans le parc social par ce biais va sans doute requérir un accompagnement social plus ou moins poussé.

<sup>696</sup> Sans compter que les communes verraient défavorablement sans doute la centralisation régionale d'un système (la dérogation) qui leur permet aujourd'hui d'avoir une certaine vue sur l'attribution des logements par ce truchement.

également d'assurer le lien avec une éventuelle future réglementation sur le droit de gestion publique qui attribuerait cette tâche aux SISP (lesquelles pourraient alors attribuer le bien en question de manière plus souple).

#### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Corriger l'art. 33, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 1996  
⇒ projet d'arrêté du Gouvernement bruxellois.

#### Proposition 132. Ouvrir un débat objectif et global sur les quotas d'attribution

##### *Position de la question*

- Il a été décidé que 3% des attributions annuelles de logements doivent profiter à des personnes victimes « de faits de violence entre partenaires ou de violence intrafamiliale »<sup>697</sup>. À cet effet, la SISP conclut une ou plusieurs « conventions d'attributions prioritaire de logements » avec des maisons d'accueil agréées hébergeant de telles personnes.
- Au vu du texte, il ne s'agit pas d'une faculté pour les SISP, mais d'une obligation<sup>698</sup>. Et on a bien affaire à un « quota » ; lequel, par surcroît, vise un « minimum » de 3% d'attributions.
- On a là l'expression d'un geste politique fort, puisque les personnes qui en bénéficient ne doivent *pas* passer par la liste d'attente pour intégrer le parc social, contrairement aux autres candidats.
- S'agissant des femmes battues, cette immédiateté se justifie pleinement, tant elles ont un besoin impérieux et urgent d'un autre logement, pour se soustraire aux griffes du conjoint violent.
- Il n'empêche, et sans remettre en cause le principe de ce quota pour les victimes de violence intrafamiliale, un débat plus large devrait s'instaurer sur les bénéficiaires de telles faveurs. Ce, à seule fin d'éviter que se surajoutent, au fil du temps (et au gré des priorités politiques), d'autres catégories de bénéficiaires, sans vision globale. Il ne faut

---

<sup>697</sup> Art. 36, §1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>698</sup> Puisque la SISP « conclut » une telle convention, et non pas « est libre de conclure » par exemple.

pas mettre les précaires en concurrence, autrement dit, ni donner une prime à ceux qui parviennent à se faire entendre ; c'est objectiver (tous) les besoins qu'il convient surtout de faire.

#### *Proposition de solution*

- Ouvrir un débat global sur les quotas d'attribution. L'idée, par là, est d'établir une sorte de cadastre des besoins objectifs, avant de procéder à une juste répartition entre les différents profils d'individus à aider de manière urgente, en tenant compte des possibilités des SISP.
  - 1) Les sans-abri, par exemple, n'auraient-ils pas besoin eux aussi d'un accès plus rapide au logement social (ne serait-ce que pour éviter un séjour à la rue dont on sait qu'il est plus que préjudiciable) ? En tous cas, ils ne bénéficient pas de points de priorité en tant que tels, contrairement à leurs homologues de Wallonie par exemple<sup>699</sup>. Par ailleurs, cette stratégie s'inscrirait parfaitement dans le plan global *Housing first* promu par les autorités publiques.
  - 2) Il en va de même des ex-détenus, ex-internés ou de jeunes ayant séjourné en IPPJ (mineurs ayant commis un fait qualifié d'infraction), lourdement discriminés dans le parc privé (en raison de leur passé notamment). Or, il faut éviter qu'ils en viennent, pour se loger, à se rabattre sur d'anciennes connaissances rencontrées en milieux fermés (établissements carcéraux, établissements de défense sociale, IPPJ), ce qui pourrait augmenter le risque de récidive.
  - 3) Même chose pour les individus qui sortent d'instituts psychiatriques ou d'institutions résidentielles pour personnes handicapées<sup>700</sup>.
  - 4) Ou encore pour les jeunes qui sortent d'institution d'hébergement dans le cadre de l'aide ou de la protection de la jeunesse (mineurs en danger), et qui doivent absolument prouver leur aptitude à vivre de manière indépendante pour justifier et conserver leur autonomie retrouvée.

---

<sup>699</sup> Art. 17, §2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

<sup>700</sup> Même si, ici, l'accueil dans le parc social est un peu plus délicat, en raison notamment de l'accompagnement spécifique que cet individu va requérir (et que la SISP n'est peut-être pas en mesure de prodiguer).

5) Les personnes expulsées de leur habitation n'ont-elles pas encore plus besoin d'un relogement rapide (pour éviter la mise à la rue) ? Certes, des points de priorité leur sont accordés<sup>701</sup>, mais ceux-ci ne suffisent en aucun cas à assurer un relogement immédiat, vu la longueur de la file d'attente<sup>702</sup>. Signalons que 128.270 personnes — ou 49.135 ménages — patientent dans la file d'attente, représentant plus de 10,5% de la population bruxelloise totale<sup>703</sup>.

6) Etc.

- À titre de comparaison, la Flandre accorde ainsi une « attribution accélérée »<sup>704</sup> au profit :
  - 1) du sans-abri
  - 2) du « jeune qui vit ou qui va vivre de façon autonome sous l'accompagnement d'un CPAS »
  - 3) de la « personne souffrant d'un problème de santé mentale qui vit ou qui va vivre de façon autonome »<sup>705</sup>.
- Si cette idée de nouveaux quotas devait se concrétiser, il serait bon de prévoir la conclusion de « conventions d'attributions prioritaire de logements » avec des associations *ad hoc*, à l'instar de ce qui est exigé aujourd'hui pour la violence domestique<sup>706</sup>. Avantage induit : l'accompagnement social souvent requis par ces publics est pensé en partenariat avec ces associations, voire directement pris en charge par celles-ci. Précisément, le tissu associatif bruxellois est riche et diversifié ; il est possible dès lors de le mobiliser à bon escient dans ce cadre.

---

<sup>701</sup> Et encore, n'en bénéficie nullement la personne expulsée parce qu'elle n'a simplement pas pu faire face à la cherté de son loyer, par exemple. Ce, alors même que son expulsion est imputable à un marché locatif dont les loyers sont trop peu régulés et à une carence de logements sociaux (auquel elle aurait pu prétendre depuis des années au regard de ses revenus).

<sup>702</sup> Tout au plus ces points leur font-elles gagner deux à trois ans...

<sup>703</sup> Plan d'urgence Logement, p. 9.

<sup>704</sup> Procédure qui permet à la société de logement de déroger aux règles classiques d'attribution. La décision doit être « basée sur des circonstances particulières de caractère social » et « suffisamment motivée », ce qui fait l'objet d'une vérification par un « contrôleur » régional. Voy. l'art. 6.25, §1<sup>er</sup>, du Code flamand du logement 2021 ; cf. aussi, pour le contrôle, les art. 4.234 et s. du même Code.

<sup>705</sup> En l'espèce, c'est le CPAS notamment qui, le cas échéant en concertation avec le CPAS de la commune où est situé le logement concerné, sollicite cette attribution pour les deux premières catégories citées (le sans-abri et le jeune). Concernant la troisième de ces catégories (la personne souffrant d'un problème de santé mentale), la requête doit émaner d'une initiative agréée de logement protégé, un projet de soins psychiatriques dans la situation familiale ou une équipe administrant des traitements intensifs ambulants. Voy. l'art. 6.25, §2, du Code flamand du logement 2021.

<sup>706</sup> Art. 36, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 1996.

### *Démarche(s) législative(s) à entreprendre*

- Compléter l'art. 36, §1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 1996 ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement bruxellois.

### Proposition 133. Supprimer la perte des points de priorité en cas de refus (non valable) du logement social proposé

#### *Position du problème*

- Le candidat locataire qui, pour des raisons non valables<sup>707</sup>, refuserait le logement social à lui proposé ou s'abstiendrait de répondre à la SISP voit alors sa candidature « radiée »<sup>708</sup>. Par surcroît, il doit attendre six mois avant de pouvoir se réinscrire<sup>709</sup>.
- Problème : la radiation étant « l'opération consistant à supprimer une candidature au logement dans l'ensemble des sociétés concernées par celle-ci »<sup>710</sup>, l'intéressé perd *l'ensemble* de ses points de priorité, notamment ceux-là mêmes qu'il a patiemment accumulés au fil des années<sup>711</sup>.
- La sanction, convenons-en, peut paraître disproportionnée. Ce, à plus forte raison que :
  - 1) le candidat est censé réagir dans les trois jours (ouvrables)<sup>712</sup>
  - 2) le refus s'explique parfois par le fait que les besoins en logement du candidat ont évolué avec le temps<sup>713</sup>

#### *Proposition de solution*

- Prévoir qu'en cas de refus (non valable) du logement, le candidat doit certes attendre six mois pour se réinscrire, mais qu'il peut garder (tous) ses points de priorité.

---

<sup>707</sup> Cf. à cet égard l'art. 39 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996. Souvent, c'est le *quartier* en fait qui ne convient pas.

<sup>708</sup> Art. 10, §3 et 4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>709</sup> Art. 10, §7, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>710</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 29°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>711</sup> Art. 8, §4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>712</sup> Art. 10, §3 et 4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>713</sup> *A priori* illogique dans le chef du demandeur d'un logement social (de longue date par surcroît), ce refus peut en effet s'expliquer notamment par la simple circonstance suivante : pas moins d'une décennie sépare en moyenne l'introduction de la demande de la proposition d'attribution. Durant cette période, le candidat n'a eu d'autre choix que de trouver à se loger ailleurs, stabilisant quelque peu par là sa situation de logement — ce qui rend moins vif son besoin d'habitat social.

- Éventuellement, ce délai de six mois ne sera pas pris en compte pour les points liés à l'ancienneté<sup>714</sup>.
- Ce bienfait pour le preneur doit néanmoins être mis en balance avec un double élément :
  - 1) travail administratif supplémentaire pour les SISP (gérer les refus, qui risquent d'être plus nombreux avec l'adoucissement de la sanction)
  - 2) rotation moins rapide dans le parc social avec, corrélativement, résorption plus lente encore de la file d'attente et maintien de logements inoccupés au sein du parc social pendant plus longtemps
- Enfin, si l'on devait décider de ne pas toucher du tout au système, qu'on allonge au moins le délai ménagé au candidat pour se décider (trois jours aujourd'hui<sup>715</sup>)...
- ...et/ou, comme en Wallonie, qu'on n'enclenche la radiation qu'à partir du *second* refus<sup>716</sup>.

#### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Corriger l'art. 10, §7, de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 1996  
⇒ projet d'arrêté du Gouvernement bruxellois.

---

<sup>714</sup> Art. 8, §4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>715</sup> Art. 10, §3 et 4, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>716</sup> Art. 15, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.*, 7 novembre 2007.

## CHAPITRE 3. DURÉE

### Proposition 134. Revenir au bail à durée indéterminée

#### *Position du problème*

- Le 1<sup>er</sup> janvier 2021 est entré en application le bail à durée déterminée, qui prévoit une non reconduction du contrat au bout de neuf ans si, dans l'intervalle, le ménage a vu ses revenus dépasser 150 % des revenus d'admission ou s'il occupe un logement suradapté (et refuse le logement adapté)<sup>717</sup>.
- L'intention est on ne peut plus louable : réserver le parc social à ceux qui ont en le plus besoin. Il n'empêche, ce système soulève de nombreuses questions.
- D'abord, sur la philosophie même du dispositif, les SISP redoutent une trop grande homogénéisation (vers le bas) de leur public et disent toutes vouloir garder des locataires moins précaires. Ce, pour deux raisons essentiellement.
  - 1) d'abord, le public social est déjà composé à 80% d'allocataires sociaux ; il serait délicat dès lors, sur le plan de la mixité sociale, d'accentuer encore cette concentration de la pauvreté dans les cités. Dit autrement, il est important de conserver dans les quartiers des exemples de réussite professionnelle
  - 2) les finances des SISP (et, partant, de la Région) ont besoin de locataires bons contributeurs<sup>718</sup>. L'allocation régionale de solidarité est déjà en expansion constante (coûtant aujourd'hui 36 millions euros et absorbant donc 17% du budget de la politique du logement !).
- Ensuite, ce système induit certains comportements d'appauvrissement volontaire. En effet, il nous revient que des locataires ont préféré encore perdre leur emploi (pour redescendre sous le seuil maximal de revenus) plutôt que de perdre leur logement ; ils ont fait le calcul suivant lequel, à tout prendre, un logement social et le chômage valent mieux sur un strict plan pécuniaire qu'un logement dans le parc privé (deux fois plus

---

<sup>717</sup> Art. 142 du Code bruxellois du logement.

<sup>718</sup> Même si la faiblesse du nombre de locataires dont les revenus dépassent les plafonds d'admission tend à relativiser l'argument.

cher<sup>719</sup>) et un emploi de toute façon peu rémunérateur. Le logement social peut déjà être vu comme un piège à l'emploi (puisque le loyer dépend directement des revenus du locataire) ; il convient dès lors de ne pas accentuer ce trait.

- On a constaté aussi, à l'approche de l'expiration du bail de neuf ans, des fausses séparations conjugales (qui parfois se muent en vraies).
- Par ailleurs, le système du bail à durée déterminée engendre pour la SISP une surcharge administrative importante, en termes de gestion locative et de suivi des contrats.
- Ce travail pourrait encore se justifier s'il s'avérait que, par ce biais, on parvenait à libérer un grand nombre de logements au profit des plus précaires. Or, les statistiques montrent que seuls 9 (!) locataires sont aujourd'hui concernés par un dépassement de 150 % des revenus d'admission<sup>720</sup>. Le surcroît de travail devient, dans ces conditions, complètement disproportionné. La bonne gouvernance requiert d'allouer autrement les énergies de l'administration.
- Certes, le système du bail à durée déterminée permet également une occupation plus rationnelle du parc public (par la terminaison des baux afférents à des biens suradaptés). Il faut néanmoins noter que ce travail de vérification peut se mener<sup>721</sup> *indépendamment* du bail à durée déterminée, puisque chaque SISP est déjà libre de mettre fin à un tel contrat, sans attendre la fin des neuf ans<sup>722</sup>. Donc, le système du bail à durée déterminée n'a pas d'utilité particulière, *stricto sensu*.

#### *Proposition de solution*

- Supprimer le système du bail à durée déterminée et revenir au bail à durée indéterminée. Le législateur est tenu d'évaluer l'effectivité de son prescrit et il se grandit définitivement en reconnaissant son éventuelle erreur (pour, le cas échéant, corriger le tir), plutôt que de s'arc-bouter sur des dispositifs notoirement inefficaces,

---

<sup>719</sup> En effet, la valeur moyenne du loyer social plafonne à 302 euros mensuels (Statistiques 2018 relatives aux sociétés immobilières de service public de la Région de Bruxelles-Capitale et à leur patrimoine : <https://S.L.R.B.-bghm.brussels/fr>), contre 739 euros dans le parc privé (Enquête 2018 de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 14).

<sup>720</sup> Ils sont 40 en général, mais seuls 9 d'entre eux sont entrés dans le parc social après l'entrée en vigueur de la mesure (et donc concernés par la terminaison de leur bail). Cf. la question écrite n°134 posée par Arnaud Verstraete à Nawal Ben Hamou, secrétaire d'État à la Région de Bruxelles-Capitale en charge du logement et de l'égalité des Chances, dont la réponse a rendue publique le 9 avril 2020.

<sup>721</sup> Et, même, *doit* se mener.

<sup>722</sup> Art. 140, 7°, al. 3, du Code bruxellois du logement.

qui absorbent des moyens financiers et humains en décalage total avec les résultats produits. On ne peut certes pas attendre du législateur qu'il ait anticipé l'ensemble des impacts à venir de son texte ; en revanche, il se rendrait coupable s'il ignorait les signaux du terrain et faisait preuve de cécité. Il y va d'une question de bonne gouvernance, à la fois législative et budgétaire.

- Les avantages de cette suppression seraient multiples :
  - 1) simplification administrative pour la SISP
  - 2) gain de temps et d'argent pour la SISP
  - 3) frein au déclin de la mixité sociale au sein de la SISP
  - 4) amélioration des finances de la SISP
- En contrepartie (du maintien au sein du parc social des locataires plus en fonds), il est possible de relever les montants de la cotisation mensuelle de solidarité par exemple. De la mesure devra néanmoins guider cet exercice, sauf à provoquer le départ des ménages concernés (ce qui ruinerait l'objectif de mixité sociale).
- Certes, dans le même temps, 128.270 personnes — ou 49.135 ménages — patientent dans la file d'attente, représentant plus de 10,5% de la population bruxelloise totale<sup>723</sup> ; par définition, elles sont toutes, elles, sous le plafond d'admission des revenus. Un certain arbitrage est donc à opérer. Toutefois, répétons-le, l'extrême faiblesse du nombre de locataires concernés par une éventuelle non reconduction du bail conduit à relativiser très fortement (sinon à mettre à néant) l'impact s
- ur la file d'attente de l'application du bail à durée déterminée.

*Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Corriger l'art. 142 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>723</sup> Plan d'urgence Logement, p. 9.

## CHAPITRE 4. LOYER

### Proposition 135. Rendre graduelle l'augmentation de loyer consécutive au passage à l'emploi d'un des membres du ménage

#### *Position du problème*

- Le loyer du logement social dépend (entre autres) des revenus des membres du ménage<sup>724</sup>. La chose est des plus logique dans une perspective d'accessibilité financière du parc social, dont on met les tarifs à hauteur directe de la capacité contributive des preneurs.
- Ce mécanisme est susceptible toutefois d'engendrer un effet pervers : le piège à l'emploi. Dit autrement, certains membres du ménage peuvent être dissuadés d'accepter un travail (ou même, en amont, d'en chercher un) lorsqu'ils s'avisent que leur loyer social va augmenter en conséquence<sup>725</sup>. Au final, le gain net tiré du travail s'avère insuffisant pour justifier l'énergie que celui-ci requiert. Ce, surtout si le travail en question ne requiert pas de qualification élevée et est faiblement rémunéré, le genre d'emploi précisément auquel les locataires d'un logement social sont souvent cantonnés.
- Une autre conséquence (imprévue et tout autant indésirable se dessine) : le délitement de la solidarité familiale. En effet, si les enfants devenus majeurs décrochent un emploi et enchérissent de ce fait le loyer, les parents leurs demandent souvent de quitter alors le domicile familial (même si tel n'est pas encore le désir des principaux intéressés), à seule fin de maintenir le loyer au même niveau.

#### *Proposition de solution*

- Rendre graduelle l'augmentation de loyer consécutive au passage à l'emploi d'un des membres du ménage.
- Il ne s'agit donc aucunement de mettre au rebut ce principe de liaison du loyer social aux revenus du locataire, qui est angulaire pour le logement social et doit le rester. Simplement, on pourrait *modérer l'augmentation*, la rendre progressive pour en

---

<sup>724</sup> Art. 58, §1<sup>er</sup>, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>725</sup> Sans parler ici de la perte de diverses aides sociales.

amortir le choc et, ainsi, convaincre les membres du ménage d'accepter l'éventuel emploi proposé.

- L'avantage de cette mesure est triple, à trois échelles différentes :
  - 1) on augmente le pouvoir d'achat du locataire (qu'on aura ainsi incité à accepter l'offre d'emploi)
  - 2) on améliore la mixité sociale dans la SISP
  - 3) on diminue le taux global de chômage dans la société.
- Certes, cette mesure a un coût pour les SISP (en termes de non augmentation de loyer), mais il faut le mettre en balance avec le non gain radical que provoque la décision du locataire de ne *pas* accepter l'emploi. À tout prendre, une légère augmentation du loyer vaut mieux qu'une absence totale d'augmentation.
- À titre de comparaison, c'est exactement ce que la réglementation prévoit déjà actuellement avec la cotisation mensuelle de solidarité, dont le montant « est applicable aux locataires à raison de 20% de son montant total lors de la 1ère année d'application », attendu que ce montant « est ensuite augmenté chaque année de 20% du montant total précité »<sup>726</sup>. La débiton de la cotisation de solidarité est progressive : 1/5 est dû la première année, 2/5 la deuxième année, 3/5 la troisième, etc.<sup>727</sup> C'est à partir de la cinquième année seulement qu'elle est imposée à sa pleine valeur.
- En tous cas, cette réforme semble d'autant plus importante que le nouveau contrat de gestion niveau 1 prévoit « La SLRB a la ferme conviction que le logement social doit être un tremplin pour ceux qui y vivent. C'est pourquoi la SLRB va développer des partenariats avec d'autres acteurs régionaux, tels Actiris et Bruxelles Formation, afin de pouvoir soutenir les locataires sur tous les plans: bien-être, santé, emploi, multilinguisme et sécurité ». Qu'on mette en pratique dès lors cette vibrante profession de foi.

---

<sup>726</sup> Art. 64, §3, al. 1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>727</sup> Et encore, pendant longtemps (jusqu'en 2015), seuls les deux premiers cinquièmes étaient réclamés — les autres tranches de 20% étant quant à elles été purement et simplement gelées (le moratoire se prolongeant d'année en année).

- Après analyse, une mesure analogue de lissage existe déjà<sup>728</sup>, mais elle n'est portée que par une circulaire (la circulaire 307)<sup>729</sup>. Il serait bon dès lors, pour des raisons de publicité et de moins grande révocabilité de cette règle, de l'enchâsser dans un texte de niveau réglementaire (l'arrêté de 1996), voire législatif (le Code du logement)<sup>730</sup>.
- En tout état de cause, cette circulaire, d'application lorsque les revenus (déjà existants en quelque sorte) augmentent, reste sans effet en cas de *revenu supplémentaire* dans le ménage.

#### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Corriger l'art. 58 de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 1996 ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement bruxellois.

#### Proposition 136. Supprimer l'automatisme du passage à la valeur locative normale.

#### *Position du problème*

- Pour la révision annuelle du loyer de base et des revenus de référence, la SISF est en droit de demander aux locataires les « pièces justificatives » afférentes à ses revenus<sup>731</sup>.
- Le locataire doit s'exécuter avant la fin du mois suivant celui où la demande lui en a été faite. À défaut, la SISF met en demeure (par recommandé) le locataire, avec frais à charge de ce dernier. Si, dans les quinze jours de la réception de cette mise en demeure, le locataire reste toujours en défaut, la SISF portera « d'office » le loyer à la valeur locative normale, augmentée du montant maximal de la cotisation de solidarité<sup>732</sup>.
- Cette sanction peut sembler disproportionnée (par rapport au manquement du locataire), pour diverses raisons.

<sup>728</sup> Un lissage à 120% de l'augmentation de loyer en cas d'augmentation de salaire.

<sup>729</sup> Circulaire A/CIR/GDM/307 prise le 4 septembre 2003 par le Directeur général ff et le Directeur général adjoint ff de la SLRB ayant pour objet : Encadrement de la révision des loyers au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année. Mesures d'application, respectivement, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2003 et du 1<sup>er</sup> janvier 2004.

<sup>730</sup> Voy., pour une motivation, la proposition n°xx.

<sup>731</sup> Art. 63, §1<sup>er</sup>, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>732</sup> Art. 63, §2, al. 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

1. D'abord, le passage « d'office » à la valeur locative normale ôte tout pouvoir d'appréciation à la SISP et empêche toute prise en considération de circonstances exceptionnelles propres à expliquer ce retard.
2. Ensuite, et indépendamment même de la procédure, la lourdeur de la sanction peut interpeler, puisque l'intéressé devra acquitter une valeur locative normale qui peut atteindre le double du loyer réel. Et, en sus, il aura à régler le montant maximal de la cotisation de solidarité. Cela fait beaucoup pour un locataire social, uniquement titulaire, vraisemblablement, d'un revenu de remplacement.
3. Par ailleurs, les juges eux-mêmes se montrent circonspects, puisque plusieurs d'entre eux tendent à refuser cette sanction, qu'ils assimilent à une clause pénale déguisée<sup>733</sup>.
4. Quant au fond cette fois, si certains locataires ne communiquent pas les documents requis, c'est tout simplement parfois parce qu'ils n'ont pas bien compris ce qu'on leur demandait.
5. Enfin, la sanction peut même être vue comme contreproductive puisque, loin d'apporter la prise de conscience escomptée (à une population qui n'est pas toujours au fait de ce qui est requis d'elle), elle risque de fragiliser encore plus des ménages déjà marginalisés.

#### *Proposition de solution*

- À tout le moins, rendre facultatif plutôt qu'obligatoire le passage à la valeur locative normale. Il ne s'agit donc nullement de priver la SISP d'un pouvoir de sanction, mais d'éviter de la priver de la marge d'appréciation requise.
- Pour être complet, il faut signaler que certaines SISP, qui privilégient de toute façon la souplesse dans l'application de cette règle, préfèrent garder la menace intacte (tout en sachant qu'elles ne la mettront probablement pas à exécution), pour faire pression sur le locataire. Ceci étant, il peut sembler que la maintien dans le texte de la valeur locative normale, fût-ce à titre de faculté, exercera toujours un certain pouvoir de dissuasion et ne changera peut-être pas grand-chose à la perception par le locataire à la réalité de la menace.

---

<sup>733</sup> Notamment J.P. Aarschot, 24 mai 2007, *J.J.P.*, 2012, p. 145 et Civ. Liège, 3 octobre 2000, *J.L.M.B.*, 2001, p. 1258.

- Si le passage à la VLN devient facultatif (ce qui ne fera que faire correspondre le texte à la pratique), un débat devra alors s'ouvrir sur les conditions d'un tel passage.

*Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Corriger l'art. 63, §2, de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 1996  
⇒ projet d'arrêté du Gouvernement bruxellois.

## CHAPITRE 5. MUTATIONS

### Proposition 137. Amplifier et accélérer les mutations

#### *Position du problème*

- La procédure de mutation a un but louable : faire déménager, au sein de la même SISP (mais dans un bien plus adapté), les ménages dont la taille est devenue incompatible avec le nombre de chambres prévu à l'origine. Il s'agit souvent d'un ménage dont les enfants sont partis et qui occupe dès lors un logement trop grand (et qui ne redeviendra jamais adapté probablement<sup>734</sup>).
- Or, dans le même, temps, les famille nombreuses sont en attente d'un logement de ce type, précisément ; et ce, depuis de très longues années. La situation a quelque chose d'absurde, convenons-en, puisque ce ménage dans le parc social dispose de chambres dont il n'a plus besoin, alors que la famille nombreuse candidate a un impérieux besoin de ce bien, faute de quoi elle restera bloquée à la porte du parc social. Et l'iniquité s'accroît lorsque l'on s'avise que le ménage dans le parc privé paie en moyenne deux fois plus cher pour son logement que le locataire social<sup>735</sup>.
- Certes, une procédure de mutation obligatoire est prévue (avec résiliation du contrat en cas de refus), mais elle ne s'enclenche qu'à partir de la *deuxième* chambre excédentaire (« logement suradapté »)<sup>736</sup>. Dit autrement, le locataire qui occupe un logement avec une (seule) chambre de trop peut y rester aussi longtemps qu'il veut ; à vie, même, probablement<sup>737</sup>.
- Par ailleurs, la sanction n'est pas automatique en cas de refus par le locataire du logement adapté fourni par la SISP ; il faut, pour cela, que la SISP ait trouvé un bien tout à la fois :
  - doté d'un confort semblable,

---

<sup>734</sup> Puisque les enfants partis ne reviendront sans doute pas au nid.

<sup>735</sup> En effet, la valeur moyenne du loyer social plafonne à 302 euros mensuels (Statistiques 2018 relatives aux sociétés immobilières de service public de la Région de Bruxelles-Capitale et à leur patrimoine : <https://S.L.R.B.-bghm.brussels/fr>), contre 739 euros dans le parc privé (Enquête 2018 de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 14).

<sup>736</sup> Art. 140, 7°, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>737</sup> Dès lors, répétons-le, qu'il est peu probable, une fois que s'en est allée la progéniture, que le ménage s'enrichisse d'un nouveau membre...

- situé dans la même commune (ou dans un rayon de 5 kilomètres)
- et dont le nouveau loyer ne soit pas supérieur de plus de 15 % à l'ancien loyer<sup>738</sup>.

Force est de constater que ces conditions cumulatives restreignent la capacité de la SISP de fournir un logement alternatif et, partant, limitent la possibilité de libérer des grands logements au profit des familles nombreuses qui patientent dans la file d'attente.

- Certes encore, un « complément de loyer » est imposé à celui qui occupe un logement social trop grand, mais :
  - 1) son montant est déjà trop faible, en soi, pour exercer un réel pouvoir dissuasif
  - 2) il ne s'applique par ailleurs *pas* au logement comptant une seule chambre surnuméraire (puisque seul le logement suradapté est concerné)<sup>739</sup>
  - 3) enfin, certains locataires introduisent des demandes de mutation artificielles à seule fin de s'affranchir du complément de loyer<sup>740</sup> (en perdant de vue parfois que le refus du logement occasionnera la perte du plafonnement du loyer<sup>741</sup>)

#### *Proposition de solution*

- Renforcer les règles de la mutation, ce qui peut emprunter cinq voies (ensemble ou séparément).
  - 1) enclencher le paiement du complément de loyer dès la première chambre excédentaire
    - à titre de comparaison, c'est ce que la Wallonie a fait précisément, avec une gradation du montant en fonction du nombre de chambres vides<sup>742</sup>.
  - 2) pareillement, enclencher la procédure de mutation obligatoire dès la première chambre excédentaire

<sup>738</sup> Art. 140, 7°, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>739</sup> Art. 25, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>740</sup> Sur pied de l'art. 25, al. 3, 4<sup>ème</sup> tiret, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>741</sup> Art. 61, §2, 2° et 2°bis, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>742</sup> 25 euros lorsque le logement dispose d'une chambre excédentaire, 60 euros lorsque le logement dispose de deux chambres excédentaires, 100 euros lorsque le logement dispose de trois chambres excédentaires, 150 euros lorsque le logement dispose de quatre chambres excédentaires ou plus.

- ce qui, au passage, clarifierait l’arsenal juridique (avec aujourd’hui, une mutation qui est obligatoire ou simplement « indiquée » suivant que le logement trop grand compte plus d’une chambre excédentaire ou non...)
- à titre de comparaison, c’est ce que la Wallonie a fait aussi, pour le logement de quatre chambres toutefois (mais, avant, indépendamment du nombre global de chambres).

3) Atténuer les exigences associées au logement adapté à proposer :

- en élargissant le rayon au sein duquel ce bien doit être trouvé (passer de 5 km, ce qui c’est fort peu, à 10 km par exemple). Une SISP comme Comensia, par exemple, a un parc qui « s’étale » sur plus de 5 km<sup>743</sup>.
- en supprimant l’exigence alternative d’une localisation dans la même commune. Du reste, la pertinence même de ce critère peut être interrogée. Concrètement, cela change-t-il quoi que ce soit pour le locataire qui doit de toute façon déménager (et donc se redomicilier, même s’il n’a pas changé de commune) ? Et que représente encore ce critère pour une commune aussi étendue que la Ville de Bruxelles ?
- en relevant la différence de loyer acceptable par rapport à l’ancien. C’est que, fraîchement rénové, le nouveau logement sera de toute manière plus cher que le précédent, par effet mécanique. Plus généralement, cette exigence de similarité du loyer a perdu de son sens depuis l’introduction du principe du logement passif pour les nouvelles constructions. Enfin, n’oublions pas que le loyer social est aujourd’hui 2,5 moins cher que le loyer d’un logement privé<sup>744</sup>... et qu’il restera très largement moins onéreux même avec le relèvement ici suggéré.

---

<sup>743</sup> Il semble cependant que ce soit une des seules, sinon la seule.

<sup>744</sup> En effet, la valeur moyenne du loyer social plafonne à 302 euros mensuels (Statistiques 2018 relatives aux sociétés immobilières de service public de la Région de Bruxelles-Capitale et à leur patrimoine : <https://S.L.R.B.-bghm.brussels/fr>), contre 739 euros dans le parc privé (Enquête 2018 de l’Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 14).

- 4) Réduire le délai minimal d'occupation du logement (de deux ans actuellement<sup>745</sup>) à l'expiration duquel seulement le locataire est fondé à solliciter une mutation volontaire.
- 5) Organiser les mutations *au-delà* de la SISP concernée, c'est-à-dire *entre SISP*, voire en centralisant le processus au niveau de la SLRB<sup>746</sup> (même si ces pistes représentent une complexité supplémentaire)<sup>747</sup>.
  - par cette mutualisation inter SISP, on augmentera la stock global de logements adaptés susceptibles d'être proposés et, partant, on intensifiera les mutations
  - de toute façon, le critère du rayon maximal (qu'il faudrait encore plus élargir si l'on mutualise les mutations) empêchera le locataire de devoir déménager trop loin.
  - Certes, il n'est pas interdit aujourd'hui aux SISP de procéder à de telles mutualisations, mais la pression mise par leurs plans de rénovation respectifs rend la chose matériellement difficile.
- Certes, l'on n'ignore pas que la mutation entraîne de lourds frais de travaux puisqu'il faut procéder à *deux* rénovations : celle du logement que le ménage va intégrer et celle du logement qu'il quitte. Mais, un jour ou l'autre (peut-être lointain certes), ces travaux auraient de toute façon dû être engagés, pour mettre le logement aux normes.
- Certes encore, la mutation peut engendrer chez les locataires un certain sentiment de déracinement. Et, de manière générale, la mutation fait s'affronter deux intérêts antagoniques : celui du locataire social en place, qui ne veut pas partir, et celui du candidat, qui veut intégrer le parc social.
  - Toutefois, l'objectif général assigné à cette recherche fournit un critère de départage : « concrétiser le droit au logement notamment à la lumière de la précarisation croissante des ménages ».
  - À cette aune, il semble que la personne véritablement précaire est moins celle qui est déjà dans le parc social que celle qui patiente pour y entrer et qui, dans

---

<sup>745</sup> Art. 7, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>746</sup> On centralise bien les inscriptions ; pourquoi pas les mutations alors ?

<sup>747</sup> Alors qu'aujourd'hui, il semblerait que le locataire social qui solliciterait un logement social plus adapté dans une autre SISP reparte de zéro en ce qui concerne ses points de priorité (d'ancienneté).

l'attente, paie deux fois plus cher pour se loger<sup>748</sup> (sans bénéficier pour autant de conditions de salubrité optimales).

- Certes, toujours, ce sentiment de déracinement peut s'exacerber chez les seniors (90% des mutations concernent ce public), à la fois parce que l'intéressé a vécu plus longtemps dans le logement qu'il doit quitter et parce qu'un déménagement est plus lourd à supporter pour une personne âgée<sup>749</sup>.
  - Cependant, n'oublions pas qu'ils sont affranchis de toute mutation à partir de 70 ans<sup>750</sup>.
  - On pourrait songer néanmoins, en contrepartie d'une éventuelle intensification des procédures du mutation, à abaisser ce seuil, à 65 ans par exemple. Ceci étant, cette dernière solution doit vraiment être envisagée en dernier recours (ou de contrepartie ultime), tant elle s'inscrirait à contre-courant de la tendance actuelle. Voire, c'est relever encore ce seuil qu'il conviendrait de faire aujourd'hui (75 ans ?).
  - Du reste, on ne ferait par là que renouer avec la règle antérieure.
- Au-delà des familles nombreuses en attente, il est un autre public qui profiterait grandement d'une libération des grands logements sous-occupés : les ménages qui sur-occupent un logement social, c'est-à-dire ceux dont le logement est devenu trop petit à la suite de l'agrandissement de la famille. La situation est également critique pour eux. Ce, à un triple titre :
  - 1) pour des raisons de salubrité (promiscuité, superficie minimale pas respectée, etc.)
  - 2) pour des raisons de scolarité (difficile d'étudier et de se concentrer dans un environnement saturé de personnes)
  - 3) pour des raisons liées à des risques de désœuvrement (l'exiguïté de l'appartement social provoque trop souvent, auprès des adolescents, sa désertion contrainte, avec pour conséquence leur potentiel

---

<sup>748</sup> En effet, la valeur moyenne du loyer social plafonne à 302 euros mensuels (Statistiques 2018 relatives aux sociétés immobilières de service public de la Région de Bruxelles-Capitale et à leur patrimoine : <https://S.L.R.B.-bghm.brussels/fr>), contre 739 euros dans le parc privé (Enquête 2018 de l'Observatoire des loyers de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 14).

<sup>749</sup> Surtout s'il doit, le cas échéant, déménager à 10 km et acquitter un loyer supérieur de plus de 15%, comme proposé ici.

<sup>750</sup> Art. 140, 7°, al. 5, du Code bruxellois du logement.

désœuvrement en effet, dans un espace public sous-investi et non conçu pour eux).

- Mais la situation est mauvaise pour la *SISP* aussi, puisque la sur-occupation accélère le vieillissement et la dégradation des logements (humidité par condensation, usure, etc.)
- Enfin, à titre de compensation pour les *SISP* de cette intensification des mutations, on pourrait songer à les limiter quantitativement (à raison d'un certain pourcentage maximal par an)

#### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Corriger l'art. 140 du Code bruxellois du logement  $\Rightarrow$  projet d'ordonnance.
- Corriger l'art. 3, al. 5, l'art. 51, al. 2, l'art. 74, al. 2, et l'art. 91, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 1996  $\Rightarrow$  projet d'arrêté du Gouvernement bruxellois.

#### Proposition 138. Donner une compensation financière à ceux qui doivent quitter leur logement pour cause de rénovation

##### *Position du problème*

- Sans qu'il s'agisse à strictement parler d'une mutation (car le bien quitté n'est pas spécialement inadapté), la situation du locataire obligé de partir de son logement pour cause de rénovation interpelle :
  - 1) il n'a eu d'autre choix que de s'en aller de « son » ancien logement, perdant éventuellement au passage ses réseaux informels d'entraide et de solidarité. Il ne faut jamais négliger le rôle (essentiel) que joue le quartier dans l'intégration d'un individu.
  - 2) le cas échéant, son loyer est plus élevé dans le nouveau logement que dans l'ancien
- Certes, la réglementation veille au relogement des locataires concernés (via des « plans de relogement »<sup>751</sup>), mais ne prévoit rien pour en atténuer l'éventuel surcoût.

---

<sup>751</sup> Art. 12 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

En tous cas, une telle aide pécuniaire ne figure pas dans le contenu obligatoire de ce plan<sup>752</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Donner une compensation financière à ceux qui doivent quitter leur logement pour cause de rénovation. Certaines SISP le font, à titre individuel, mais sur une base juridique fragile.
- À titre de comparaison, une aide pécuniaire est bien accordée au locataire qui, sur proposition de la société, prend en location un logement adapté<sup>753</sup>.

#### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Corriger l'art. 12 de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 1996 ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement bruxellois.

### Proposition 139. Autoriser la mutation dans le cadre du regroupement familial

#### *Position du problème*

- La mutation s'indique entre autres lorsque le logement devient trop petit consécutivement à un agrandissement de la famille, on le sait. Mais cet agrandissement ne procède pas nécessairement de la natalité ; il peut aussi être le fait d'un regroupement familial.
- Or, la SISP, de manière générale, attend que le besoin soit déjà présent (et que, concrètement, la famille se soit déjà élargie) pour entamer les démarches de mutation<sup>754</sup>.

---

<sup>752</sup> « Le plan de relogement devra préciser la localisation des logements concernés par la réhabilitation, la ou les catégories de logements concernés, le planning des travaux, la composition et le nombre de ménages concernés, la stratégie de relogement. Le plan reprend également les éventuelles conventions avec d'autres SISP, lesquelles se traduisent par une collaboration entre la SISP qui en est l'auteur et l'une ou plusieurs autres d'entre elles qui accepte(nt) d'accueillir prioritairement tout ou partie de ces derniers » (art. 12, al. 2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996).

<sup>753</sup> « [...] la somme des trois premières mensualités du nouveau loyer à payer est diminuée à concurrence d'un montant forfaitaire fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2016 à 688,66 euros » (art. 57, §2, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996).

<sup>754</sup> Il est déjà arrivé par exemple que la famille annoncée n'arrive jamais.

- Mais cette attitude de prudence peut aussi être vue comme une absence fâcheuse d'anticipation dans le cadre du regroupement familial<sup>755</sup>, puisque cette opération n'est admise que lorsque « l'étranger rejoint dispose d'un logement suffisant pour pouvoir recevoir le ou les membres de sa famille qui demandent à le rejoindre »<sup>756</sup>. L'Office des étrangers bloque dès lors le regroupement familial en l'absence de « logement suffisant ».
- Certes, le problème n'est pas fréquent, mais il peut arriver.
- Certes encore, l'Office des étrangers doit lui aussi contribuer à régler le problème, mais la Région bruxelloise ne saurait exciper de la passivité de ce dernier pour justifier sa propre inaction ; elle doit actionner les leviers qui sont dans ses mains.

#### *Proposition de solution*

- Permettre à la SISP de donner non pas déjà un logement plus grand à la personne qui demande à faire venir sa famille, mais une attestation expliquant (à l'attention de l'Office des étrangers par exemple) que la procédure de mutation s'enclenchera sitôt la famille arrivée sur le territoire belge.
- En l'état<sup>757</sup>, à titre de comparaison, la réglementation permet bien au couple sans enfant dont les deux membres ont moins de 35 ans de bénéficier, dès le départ, d'un logement avec une chambre vide...<sup>758</sup>
- Il faut donc formaliser la figure de la sous-adaptation du logement par anticipation.
- À titre de mesure intermédiaire, on pourrait songer à généraliser le procédé utilisé par l'une ou l'autre SISP : le locataire introduit une demande dite de cohabitation à son bailleur<sup>759</sup>, qui l'accepte (tout en sachant que le bien sera inadapté) mais enclenche la procédure de mutation sitôt la famille arrivée. Il semble que cet accord de la SISP suffise à débloquent le dossier auprès de l'Office des étrangers.

---

<sup>755</sup> La SISP attendant que la famille ait touché le sol belge pour engager la procédure de mutation.

<sup>756</sup> Art. 10, §2, al. 2, de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

<sup>757</sup> Mais nous suggérons de supprimer cette faveur (proposition n°126).

<sup>758</sup> Art. 3, al. 1<sup>er</sup>, 5°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>759</sup> Sur pied de l'art. 25 du « contrat type de bail à durée indéterminée - logement social », de l'art. 25 du « contrat type de bail à durée déterminée - logement social », de l'art. 25 du « contrat type de bail à durée indéterminée - logement modéré », de l'art. 25 du « contrat type de bail à durée déterminée - logement modéré », de l'art. 25 du « contrat type de bail à durée indéterminée - logement moyen » et de l'art. 25 du « contrat type de bail à durée déterminée - logement moyen », établis par les annexes n°3, n°6, n°7, n°8, n°9 et n°10 respectivement de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996..

*Démarche(s) législative(s) à entreprendre*

- Ajouter un 6° à l'art. 3, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 1996 ⇒ projet d'arrêté du Gouvernement bruxellois.

## CHAPITRE 6. FIN DU BAIL

Proposition 140. Modifier la définition du locataire, de manière à y englober (moyennant conditions) les enfants non signataires

### *Position du problème*

- La réglementation locative sociale décrit le « locataire » comme « la personne ou les personnes qui constituent un ménage ou en font partie et qui concluent un contrat de bail avec la société »<sup>760</sup>.
- La conjonction de coordination « et » tend à conférer à cette double exigence<sup>761</sup> un caractère *cumulatif*, ce qui écarterait sans coup férir les enfants du couple signataire (lesquels n'ont pas apposé, eux, leur paraphe sur le contrat).
- Résultat : au décès du signataire survivant, les enfants (qui habitent toujours là) ne sont plus fondés à se maintenir dans le bien, dont ils deviennent de ce fait des occupants « sans titre ni droit ». Même chose lorsque le parent signataire survivant part en maison de repos par exemple. L'expulsion des héritiers peut provoquer alors des drames, aggravés encore par l'ancienneté de l'occupation et/ou l'intensité des liens affectifs qui unissent l'enfant au domicile familial.
- La philosophie qui préside à cette règle de la résiliation du contrat en cas de décès du locataire vise à éviter tout à la fois que les enfants *usurpent* le logement social du signataire, *court-circuitent* ce faisant la (très longue) file d'attente<sup>762</sup> et se posent en bénéficiaires quasi *héréditaires* de l'habitation sociale de leurs ascendants.
- Sur le plan juridique, par contre, cette conclusion est loin d'aller de soi. C'est que la même réglementation a enchâssé dans chacun des baux-types un article 25 qui, en toutes lettres, dispose : « Sauf autorisation écrite expresse et préalable de la société bailleuse, le logement ne peut être occupé que par des personnes faisant partie du ménage du locataire (ménage = la personne qui habite seule ou les personnes partageant le même logement, même à défaut d'être domiciliées dans le logement

---

<sup>760</sup> Art. 2, §1<sup>er</sup>, 7°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>761</sup> Faire partie du ménage et conclure le bail.

<sup>762</sup> 128.270 personnes — ou 49.135 ménages — patientent en effet dans la file d'attente, représentant plus de 10,5% de la population bruxelloise totale (Plan d'urgence Logement, p. 9).

concerné). Le ménage est, au moment de l'entrée en vigueur du présent contrat, composé comme suit [...] »<sup>763</sup>.

- Dans certaines situations, il ne nous semble pas déraisonnable dès lors de tirer comme prolongement de cet article le droit pour tout enfant membre du ménage d'être vu lui aussi comme preneur, à condition qu'il soit nommément inscrit dans le contrat.
- Force est de constater que la société de logement a officiellement accepté que ces personnes fassent partie du ménage, puisqu'elle a endossé la convention (avec leurs noms y inclus). Il serait abusif dès lors de soutenir qu'elle a été prise de court ; personne, autrement dit, ne s'est installé dans le bien à son insu.
- Sur le plan de la cohérence, plus fondamentalement, pourrait être regardée comme inconséquente l'attitude du bailleur social qui, d'une part, prend effectivement l'héritier en considération du point de vue de ses revenus (lesquels déterminent directement l'évolution du loyer réel<sup>764</sup>) et, de l'autre, le tient pour inexistant en ce qui concerne la titularité du bail, malgré qu'il fasse bel et bien partie du même ménage<sup>765</sup>. Et les enfants sont d'autant moins inexistantes qu'ils sont pris en compte par la SISF (mais dans un but favorable au preneur ici) pour l'octroi d'une diminution de loyer<sup>766</sup>.
- Loin d'être isolée ou excentrique, cette thèse a été très officiellement endossée par la Cour de cassation elle-même, dans son arrêt du 18 mai 2020. Ainsi, le « locataire de référence [c'est-à-dire le signataire] et ces membres de son ménage constituent le "locataire" avec lequel le bail de logement social est conclu [...], même si le contrat de bail ne désigne pas chacun d'eux par écrit comme étant un locataire », explique la haute juridiction. « Au décès du locataire de référence, le bail se poursuit avec les membres du ménage qui ont la capacité juridique de conclure un contrat de bail, qui

---

<sup>763</sup> Art. 25, al. 1<sup>er</sup>, du « contrat type de bail à durée indéterminée - logement social », art. 25, al. 1<sup>er</sup>, du « contrat type de bail à durée déterminée - logement social », art. 25, al. 1<sup>er</sup>, du « contrat type de bail à durée indéterminée - logement modéré », art. 25, al. 1<sup>er</sup>, du « contrat type de bail à durée déterminée - logement modéré », art. 25, al. 1<sup>er</sup>, du « contrat type de bail à durée indéterminée - logement moyen » et art. 25, al. 1<sup>er</sup>, du « contrat type de bail à durée déterminée - logement moyen », établis par les annexes n°3, n°6, n°7, n°8, n°9 et n°10 respectivement de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>764</sup> De manière générale, en effet, l'arrivée de tout nouvel occupant (doté de revenus) aboutira à renchérir le loyer, puisque le coût de la location est directement fonction des ressources contributives de l'ensemble du ménage. Voy. par exemple les art. 2, 12°, et 60, §3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>765</sup> Voy. par exemple la décision rendue le 23 septembre 2010 par la Chambre de recours dans le logement social wallon, *J.T.*, 2012, p. 337.

<sup>766</sup> Art. 59, §2, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

satisfont aux conditions d'admission au service public du logement social et dont les revenus sont pris en compte pour le calcul du loyer »<sup>767</sup>.

- Il semble difficile, à cette aune, de continuer à ignorer l'arrêt de la plus haute juridiction de l'ordre judiciaire.

#### *Proposition de solution*

- Modifier la définition du locataire, de manière à y englober les enfants non signataires.
- Pour autant, il n'est pas question de conférer une quelconque automaticité à cette poursuite du bail. Maintenir les enfants au sein du parc social heurterait l'équité en effet s'il s'avère que leurs revenus par exemple sont *supérieurs* au seuil maximal autorisé.
- Telle est, précisément, la position prudente et empreinte de vigilance qu'adopte précisément la Cour de cassation, en circonscrivant le bénéfice de la prolongation du bail aux membres du ménage « qui satisfont aux conditions d'admission au service public du logement social ». En sus, la « capacité juridique de conclure un contrat de bail » est requise de la part des intéressés, précise la haute juridiction ici, ce qui semble à nouveau relever de la bonne logique. L'appréciation se fera donc au cas par cas, en fonction du profil précis (sur le plan socio-économique entre autres) de chacun des membres du ménage.
- D'autres conditions doivent encore être ajoutées :
  - 1) la domiciliation des enfants dans le bien loué<sup>768</sup>, qui atteste de la réalité du séjour
  - 2) une ancienneté minimale de séjour dans le logement social (un an par exemple), histoire d'éviter les regroupements opportunistes chez un parent locataire social juste avant son décès<sup>769</sup>.

---

<sup>767</sup> Cf. N. BERNARD, « On peut être locataire social sans avoir signé le bail : la mise au point de la Cour de cassation », obs. sous Cass., 18 mai 2020, *J.T.*, 2020, p. 793 et s.

<sup>768</sup> Voy. entre autres J.P. Grâce-Hollogne, 19 août 2005, *Échos log.*, 2005, n°5, p. 16 et J.P. Anderlecht (II), 30 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 120, note L. Tholomé. Cf. aussi les décisions rendues par la Chambre de recours, dans le logement social wallon, le 23 septembre 2010 (*J.T.*, 2012, p. 337), le 2 juillet 2009 (*Échos log.*, 2010, n°1, p. 23) et le 5 juin 2009 (*Échos log.*, 2010, n°1, p. 23).

<sup>769</sup> Cette condition d'ancienneté a tout de même du sens pour les enfants car, vu l'allongement de la durée de vie (des parents notamment), ils ont souvent quitté le nid familial dans l'intervalle (avant d'y revenir).

- 3) le caractère adapté du logement (ou, au minimum, que les enfants sachent qu'une procédure de mutation sera automatiquement enclenchée sitôt le décès acté)
  - 4) seuls les enfants seraient concernés par la mesure, pas les autres ayants-droit éventuels (comme les frères et sœurs)
- D'autres éléments encore, issus de la jurisprudence, pourraient également, au besoin, être envisagés à titre de conditions supplémentaires, comme l'âge (élevé) de l'intéressé<sup>770</sup> et/ou sa santé (chancelante)<sup>771</sup>, les travaux qu'il a effectués au fil des années dans les lieux loués<sup>772</sup> ou encore sa bonne intégration dans le quartier (jointe à la proximité du logement social par rapport au home abritant sa mère — l'intéressé ne bénéficiant pas de moyen de locomotion personnel)<sup>773</sup>.
  - À titre de comparaison, le gouvernement wallon — ayant adopté une définition du locataire similaire<sup>774</sup> — a introduit dans sa réglementation une dose de souplesse, qui a pris la forme d'une possibilité de régularisation en quelque sorte. Ainsi, « à la demande d'un membre du ménage, qui n'est pas signataire du bail et qui est domicilié à l'adresse du logement, la société peut conclure un nouveau bail avec celui-ci comme cosignataire, ayant pour objet le même logement »<sup>775</sup>.
  - Dans la ligne, le législateur français a prévu qu'en cas de « décès du locataire » (entendez : du signataire), le bail est automatiquement « transféré », notamment aux « descendants », pourvu que ceux-ci « vivaient avec lui depuis au moins un an à la date du décès »<sup>776</sup> ; et ce n'est qu'en l'absence de descendant, conjoint, ascendant, ... que le contrat est alors « résilié de plein droit »<sup>777</sup>.

<sup>770</sup> J.P. Anderlecht (II), 30 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 120, note L. Tholomé.

<sup>771</sup> Voy. la décision prononcée le 2 juillet 2009 par la Chambre de recours dans le logement social wallon, *Échos log.*, 2010, n°1, p. 23. Cf. également J.P. Anderlecht (II), 30 mai 2002, *Échos log.*, 2002, p. 120, note L. Tholomé.

<sup>772</sup> Décision rendue le 5 juin 2009 par la Chambre de recours dans le logement social wallon, *Échos log.*, 2010, n°1, p. 23.

<sup>773</sup> Décision rendue le 17 novembre 2009 par la Chambre de recours dans le logement social wallon, *Échos log.*, 2010, n°1, p. 24.

<sup>774</sup> Art. 1<sup>er</sup>, 7°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007 organisant la location des logements gérés par la Société wallonne du logement ou par les sociétés de logement de service public, *M.B.*, 7 novembre 2007.

<sup>775</sup> Art. 26bis de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

<sup>776</sup> Art. 14, al. 2, 2°, tiret, de la loi n°89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, *J.O.R.F.*, 8 juillet 1989.

<sup>777</sup> Art. 14, al. 4, de la loi du 6 juillet 1989.

- Il est un dernier avantage induit susceptible d’être tiré d’une réforme de ce type : réduire la nécessité d’accorder des dérogations aux enfants en vue de les recaser dans le parc social (système de dérogations dont on a dit, de manière générale, qu’il serait bon qu’il prenne fin<sup>778</sup>).
- Certes, assurer les enfants qu’ils pourront rester dans le parc social à certaines conditions (au décès de leur auteur) ne constitue pas le message le plus adéquat sur le plan de l’émancipation sociale. Mais, pour circonscrire le risque de transmission héréditaire du logement social, on pourrait aussi envisager de limiter la faveur à la *première* génération qui suit le signataire, c’est-à-dire aux enfants de celui-ci (et pas aux enfants de ses enfants). Une question d’égalité de traitement se poserait toutefois en ce cas.
- Dans le but toujours d’éradiquer ce risque de transmission héréditaire du logement social, le système wallon de la régularisation constituerait une solution intéressante, en ce que l’accord de la société de logement est à obtenir à chaque génération. L’arrêt de la Cour de cassation ne serait toutefois pas respecté dans cette hypothèse.

*Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Corriger l’art. 2, §1<sup>er</sup>, 7<sup>o</sup>, de l’arrêté du Gouvernement bruxellois du 26 septembre 1996  
⇒ projet d’arrêté du Gouvernement bruxellois.

---

<sup>778</sup> Voy. *supra* proposition n°xx.

## CHAPITRE 7. EXPULSIONS

### Proposition 141. Inscrire dans une ordonnance (le Code du logement) les règles relatives à l'expulsion pendant l'hiver

#### *Position du problème*

- Les autorités ont décidé de ne pas prohiber les expulsions hivernales dans le logement social mais ont veillé à les assortir de certaines conditions. Il est ainsi interdit aux SISP depuis 2000 de procéder à des expulsions physiques entre le 1<sup>er</sup> décembre et le 28 février, sauf « cas exceptionnels » et à condition que la décision (prise par le conseil d'administration « au cas par cas » et après rapport préalable du délégué social) soit « particulièrement motivée »<sup>779</sup>. Concrètement, cela vise des situations où l'expulsion ne peut « être différée » pour cause de « problèmes comportementaux graves » du locataire social vis-à-vis du personnel de la société ou d'autres locataires, ou suite « à une absence de réaction aux mesures initiées par la société à la suite d'un accroissement d'arriérés locatifs particulièrement importants »<sup>780</sup>. Et, en 2018, la fin de la trêve hivernale est passée du 28 février au 15 mars.
- Problème : ces règles ne sont pas énoncées dans une ordonnance, ni dans un arrêté du Gouvernement, ni même dans un arrêté ministériel. Elles apparaissent en fait dans de simples circulaires ministérielles. Ainsi, le régime général est prévu par les circulaires des 16 et 28 novembre prises par le Secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale de l'époque, Alain Hutchinson, signées conjointement par le Directeur général de la Société du logement de la Région bruxelloise (SLRB). Et le recul de la date de la fin de la trêve est l'œuvre d'une circulaire élaborée fin février 2018 par la Ministre bruxelloise du Logement de l'époque, Céline Frémault, avec la SLRB et les SISP.
- Il découle de ce statut juridique particulier au moins quatre difficultés, présentées ici par ordre croissant d'importance.

---

<sup>779</sup> Circulaire A/B/230 du 16 novembre 2000. Voy. également l'addendum A/B/231 du 28 novembre 2000.

<sup>780</sup> Circulaire A/B/230 du 16 novembre 2000. Voy. également l'addendum A/B/231 du 28 novembre 2000.

- 1) D'abord, ces circulaires pâtissent d'une publicité insatisfaisante, notamment parce qu'elles ne sont pas obligatoirement publiées au Moniteur belge (n'étant pas des normes). En clair, ces textes sont difficilement accessibles au locataire. Or, l'exercice de ses droits requiert, en amont, qu'on ait pu en prendre connaissance.
- 2) Ensuite, sur le plan légal, ces circulaires ne sont pas des normes à proprement parler, c'est-à-dire qu'elles n'ont pas de portée générale et contraignante ; il s'agit simplement d'instructions données par un(e) ministre aux agents de son administration. En justice, la valeur obligatoire de ces textes pourrait dès lors être contestée<sup>781</sup>. Alain Hutchinson, Secrétaire d'État au Logement de l'époque, a précisé, au sujet de la portée de la circulaire, qu'elle « n'a pas pour but de limiter le pouvoir d'appréciation des juges de paix ni d'empêcher les sociétés immobilières de service public d'ester en justice. Son objectif est tout simplement d'encadrer l'exécution des jugements d'expulsion, d'éviter toute expulsion «sèche», de garantir aux locataires de logements sociaux que de réelles tentatives de médiation, d'accompagnement social, seront effectuées avant qu'une société de logement social ne procède à une expulsion »<sup>782</sup>. En résumé, elle n'est pas génératrice de droits subjectifs.
- 3) Par ailleurs, ces actes non normatifs émanant d'un ministre ne sont pas dotés de l'habilitation législative suffisante ; en effet, réglementer les expulsions ne figure aucunement dans la dizaine de points officiellement (et limitativement) délégués par le pouvoir législatif au Gouvernement<sup>783</sup>. Dès lors, les circulaires risquent d'être purement et simplement écartées par les cours et tribunaux<sup>784</sup>.
- 4) Enfin, et surtout, la circulaire peut être révoquée sur simple volonté de l'autorité qui l'a adoptée ; et ce, sans débat démocratique au Parlement, ni même discussion fouillée au Gouvernement (vu la nature juridique très subalterne de l'acte). Il suffit dès lors qu'un ministre du Logement décide,

---

<sup>781</sup> Même s'il est douteux que le locataire s'oppose lui-même à l'application de ces textes.

<sup>782</sup> A. HUTCHINSON, "Le moratoire hivernal dans le parc social bruxellois", *D.Q.M.*, n°34, 2003, p. 39 et s.

<sup>783</sup> Art. 140 du Code bruxellois du logement.

<sup>784</sup> Sur pied notamment de l'art. 159 de la Constitution.

demain, de mettre un terme au système pour que, d'un trait de plume, ce dernier prenne fin.

#### *Proposition de solution*

- Couler ces règles dans le Code du logement, l'ordonnance-cadre de la Région bruxelloise en matière de logement. De la sorte, on ne pourra plus y toucher que moyennant discussion démocratique et décision large.
- C'est bien ce qu'on a fait pour le bail à durée déterminée<sup>785</sup>, la cotisation mensuelle de solidarité<sup>786</sup> ainsi que l'inscription multiple<sup>787</sup>, tous principes jugés à ce point essentiels et intangibles qu'ils méritent une inscription dans un texte de niveau législatif (le Code du logement) plutôt que dans un arrêté du Gouvernement.
- À titre de comparaison, c'est également ce qui a été fait en Région wallonne, le moratoire hivernal sur les expulsions figurant dans le Code de l'habitation durable<sup>788</sup>.
- Au minimum, qu'on confie au Gouvernement *dans son ensemble* le soin de traiter, par arrêté, de la question.

#### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Introduire un art. 144/1 dans le Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.
- Compléter l'art. 140 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

#### Proposition 142. Interdire les expulsions pendant l'hiver

##### *Position du problème*

- On vient de le dire, les expulsions sont freinées en hiver dans le logement social. Elles restent formellement autorisées, néanmoins ; il s'en pratique d'ailleurs, chaque année (certes dans des proportions quantitatives très mesurées).
- Si, dès lors, la puissance publique réfléchit à l'instauration d'un moratoire hivernal sur les expulsions dans le parc privé, qu'elle commence par l'appliquer au parc social et fasse preuve d'exemplarité.

---

<sup>785</sup> Art. 142 du Code bruxellois du logement.

<sup>786</sup> Art. 143 du Code bruxellois du logement.

<sup>787</sup> Art. 144 du Code bruxellois du logement.

<sup>788</sup> À l'art. 94, §1<sup>er</sup>, al. 2, 3<sup>o</sup>, a).

- Au demeurant, dès lors que le nombre d'expulsions hivernales reste extrêmement faible de toute façon, n'apparaît-il pas disproportionné de déployer un arsenal juridique aussi complexe (les trois circulaires de 2000 et 2018) et, surtout, de mobiliser à ce point les énergies des SISP ?
- Certes, ces circulaires ne sont pas limitées aux expulsions hivernales ; elles imposent une sorte de socle général, un protocole précis et détaillé à respecter par la SISP pour apprécier l'opportunité de *toute* expulsion, que celle-ci ait lieu en hiver ou pas<sup>789</sup>. Autrement dit, ces démarches (le tronc commun) devront *de toute façon* être menées par la SISP<sup>790</sup>.
- Toutefois, elles ne devront plus nécessairement l'être pendant l'hiver (puisque l'éviction est de toute manière prohibée durant cette période), ce qui relâchera la pression sur la SISP. Et, par surcroît, celle-ci serait libérée de la tâche de vérifier, entre le 1<sup>er</sup> décembre et le 15 mars qui suit, la présence éventuelle de « problèmes comportementaux graves » du locataire social (vis-à-vis du personnel de la société ou d'autres locataires) ou l'« absence de réaction aux mesures initiées par la société à la suite d'un accroissement d'arriérés locatifs particulièrement importants », critères assortissant spécifiquement l'expulsion hivernale. Un principe de bonne gouvernance administrative et budgétaire requiert en effet de libérer les SISP de tout travail un peu fastidieux (parce qu'en décalage avec les résultats produits) et d'affecter les agents à des tâches plus décisives.

---

<sup>789</sup> Concrètement, les velléités d'expulsions physiques - à la suite d'un jugement d'expulsion rendu par le Juge de Paix - devront faire l'objet d'un rapport établi au préalable par le délégué social. L'objectif principal de la circulaire était de garantir aux locataires que de réelles tentatives de médiation et d'accompagnement social seraient effectués avant qu'une SISP ne procède à une demande d'expulsion du locataire devant le Juge de paix. La circulaire prévoit donc que le C.A. de chaque SISP est « invité à adopter une procédure de récupération de créances » de même qu'à établir un « canevas d'intervention (lettres de rappel – médiations – plans d'apurement – saisine du juge de Paix...) ». Toute décision d'exécuter effectivement une expulsion « quelle qu'en soit la date » doit être précédée d'un « rapport motivé et complet » de la SISP ainsi que d'un avis du délégué social. En tout état de cause, « le recours à des sociétés privées de recouvrement de créances pour les locataires occupant encore leur logement n'est désormais plus autorisé ». La matérialisation de l'expulsion est prohibée « si la SISP ne peut pas prouver qu'elle a essayé de trouver une solution à l'amiable, négociée avec le locataire, soit via ses propres services, soit via le recours à un organisme tiers (CPAS, centre de médiation de dettes, etc.) ». Enfin, les efforts de la SISP « doivent avoir été réels et ne pourront se résumer à l'envoi d'une lettre ».

<sup>790</sup> Ne concerne spécifiquement les expulsions hivernales que la disposition de la circulaire A/B/230 suivant laquelle il est interdit procéder à des expulsions physiques entre le 1<sup>er</sup> décembre et le 28 février, sauf « cas exceptionnels » (c'est-à-dire que l'expulsion ne peut « être différée » pour cause de « problèmes comportementaux graves » du locataire social vis-à-vis du personnel de la société ou d'autres locataires, ou suite « à une absence de réaction aux mesures initiées par la société à la suite d'un accroissement d'arriérés locatifs particulièrement importants »), et à condition que la décision (prise par le conseil d'administration « au cas par cas » et après rapport préalable du délégué social) soit « particulièrement motivée ».

### *Proposition de solution*

- Interdire formellement les expulsions pendant l'hiver.
- Les avantages sont évidents, tant pour le locataire que pour la SISP (simplification administrative).
- À titre de comparaison, c'est exactement ce que la Wallonie a fait : par le décret du 16 mai 2013<sup>791</sup>, le législateur a assigné à l'exécutif le soin d'inclure dans la réglementation locative sociale le principe dit du moratoire hivernal. Concrètement, « aucune décision d'expulsion ne peut être exécutée du 1<sup>er</sup> novembre au 15 mars de l'année suivante »<sup>792</sup>. Cet interdit, toutefois, tombe « si le ménage n'accepte pas de suivre une guidance auprès du centre public d'action sociale »<sup>793</sup>.
- Par là, le Parlement wallon s'est simplement inscrit dans le sillage de la France où, depuis longtemps, il est pareillement sursis — dans le parc locatif privé y compris — à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1<sup>er</sup> novembre de chaque année jusqu'au 31 mars de l'année suivante (à moins que le relogement des intéressés soit assuré « dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille », étant entendu que le moratoire ne vaut plus lorsque l'éviction est ordonnée en raison d'une « introduction sans droit ni titre dans le domicile d'autrui par voies de fait »)<sup>794</sup>.
- Il reste, si cette proposition est adoptée, à harmoniser la période de trêve hivernale pour les expulsions dans le logement social bruxellois (du 1<sup>er</sup> décembre au 15 mars, pour rappel) avec celles qui ont cours en Région bruxelloise dans les domaines de l'énergie (du 1<sup>er</sup> octobre au 31 mars) et de l'eau (du 1<sup>er</sup> novembre au 31 mars), voire à l'aligner sur le moratoire *wallon* sur les expulsions (du 1<sup>er</sup> novembre au 15 mars). En l'état, force est de constater que cette floraison de délais (et de textes) différents a de quoi désorienter l'utilisateur.
- Naturellement, les avantages pratiques de la trêve hivernale doivent être mis en balance avec la symbolique associée à une telle mesure (le risque de « véhiculer un

---

<sup>791</sup> Art. 8 du décret wallon du 16 mai 2013 modifiant le Code wallon du logement et de l'habitat durable, *M.B.*, 26 mai 2013.

<sup>792</sup> Art. 94, §1<sup>er</sup>, al. 2, 3<sup>o</sup>, *litt. a*, du Code wallon de l'habitation durable.

<sup>793</sup> Art. 94, §1<sup>er</sup>, al. 2, 3<sup>o</sup>, *litt. a, in fine*, du Code wallon de l'habitation durable.

<sup>794</sup> Art. L 412-6 du Code des procédures civiles d'exécution.

message d'impunité auprès des locataires des logements sociaux »<sup>795</sup>). Pour des raisons de force dissuasive auprès des locataires, certaines SISP préfèrent en effet garder la perspective d'une menace, même si elles savent qu'elles ne l'appliqueront probablement pas.

- En tout état de cause, les « expulsions » de locataires déjà partis de toute façon (à la cloche de bois) doivent rester possibles pendant l'hiver, voire également celles qui sont dictées par des troubles comportementaux graves (mais l'on retomberait quelque peu, par là, dans le régime actuel).

*Démarche(s) législative(s) à entreprendre*

- Introduire un art. 144/1 dans le Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.
- Compléter l'art. 140 du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>795</sup> Circulaire A/B/230 du 16 novembre 2000.

## CHAPITRE 8. CONSEILS CONSULTATIFS DES LOCATAIRES

### Proposition 143. Repenser les COCOLO, sous un mode non électif

#### *Position du problème*

- Les conseils consultatifs des locataires constituent des acteurs clefs de la participation citoyenne et de la cohésion sociale des SISP. Pourtant, les difficultés se sont amoncelées depuis plusieurs années. Détaillons-les.
- Non seulement la participation des locataires aux élections n'a jamais atteint des niveaux très élevés<sup>796</sup> mais, en plus, ce taux tend à diminuer avec le temps. Déjà que les cocolo ne sont pas présents dans toutes les SISP mais, en plus, leurs délégués manquent de ce fait de légitimité et de représentativité.
- La fusion des SISP a rendu l'attachement des locataires à leur cocolo plus lâche et le travail des délégués plus intense puisque le périmètre géographique s'est élargi et la proximité a diminué d'autant. La participation est définitivement plus facile à organiser à un niveau local que « méta ».
- Le cadre formel, procédural et administratif est jugé très lourd par les locataires, qui sont tous bénévoles, ce qui tend à tuer la participation davantage spontanée.
- Les règles strictes de quorum<sup>797</sup>, difficiles à atteindre dans certaines circonstances, empêchent les plus motivés d'avancer de leur côté.
- Les locataires n'ont pas toujours toutes les compétences requises pour analyser les documents très techniques transmis par le conseil d'administration par exemple, ce qui peut décourager.
- Rendre un avis dans le délai requis (un mois<sup>798</sup>) est ardu pour les cocolo, non seulement en raison de cet obstacle (la connaissance technique des dossiers) mais aussi parce qu'organiser la participation citoyenne demande par définition du temps (réunir les gens, les faire s'exprimer, synthétiser leurs opinions, la leur faire valider, etc.)

---

<sup>796</sup> Sauf au premier scrutin, dopé par l'effet de curiosité.

<sup>797</sup> Art. 85, §3, al. 1<sup>er</sup>, du Code bruxellois du logement.

<sup>798</sup> Art. 85, §3, al. 3, du Code bruxellois du logement.

- Certes, les délégué cocolo siègent au conseil d'administration de la SISP (où ils disposent d'une voix délibérative)<sup>799</sup>, mais :
  - 1) les documents ne sont parfois pas envoyés à temps
  - 2) il arrive que les délégués soient priés de s'en aller sitôt vidés les quelques points (limitatifs) les concernant, alors que leur participation est censée être plus large<sup>800</sup>
  - 3) plus fondamentalement, il s'observe dans certaines SISP un glissement du lieu du pouvoir décisionnel, qui passe du C.A. à un organe plus réduit (comme le comité de gestion) où les locataires ne sont *pas* représentés
- *Last but not least*, certaines SISP se plaignent d'une opposition systématique de la part des délégués cocolo au C.A., qui seraient davantage tournés vers la contestation que la concertation.

#### *Proposition de solution*

- Supprimer le critère électif comme vecteur obligé de participation à un cocolo.
- En d'autres termes, simplifier la participation, la rendre moins formelle et plus spontanée. Du reste, les marches pour le climat d'il y a deux ans ont bien montré que la population (les jeunes en particulier) était non seulement capable de se mobiliser mais, surtout, qu'elle n'empruntait pas toujours des canaux officiels préexistants.
- Primordiale dans des contextes plus institués, la notion de représentativité accuse ici ses limites ; ou, plutôt, elle doit s'originer dans d'autres sources que le scrutin. C'est un autre type de légitimité qu'il faut dès lors faire advenir, moins basée sur le respect de certaines règles procédurales que sur l'initiation de projets concrets et fédérateurs pour la SISP.
- Le nouveau paradigme de participation que l'on appelle de nos vœux doit réussir à tenir deux caps en même temps : susciter et accompagner la participation citoyenne (en dehors du carcan électoral), mais tout en étant un minimum instituée, pour éviter notamment une dispersion des énergies. Pour relever cette

---

<sup>799</sup> Art. 84, al. 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>800</sup> En effet, ils « participent aux réunions » du C.A., de manière générale, « à l'exception de la discussion des points concernant le personnel de la société, de l'attribution des logements et tous autres dossiers concernant des personnes » (art. 84, al. 2, du Code bruxellois du logement).

gageure, l'expertise de la FÉBUL (qui forme et encadre les cocolo depuis longtemps) et du Syndicat des locataires des logements sociaux par exemple s'avère plus que nécessaire.

- Concrètement, une réorientation de la participation des locataires vers des projets plus locaux, centrés sur le quartier et dont les résultats seraient directement visibles devrait s'envisager ; telle est, justement, la vocation des projets de cohésion sociale par exemple (schématiquement). C'est sans doute sur ce terrain-là que la plus-value citoyenne s'exprime le mieux, davantage peut-être que sur des questions hautement techniques (du type de celles que traite le cocolo, comme les rénovations).
- Ceci étant, le maintien d'un lien fort entre les locataires et la SISP (idéalement par l'entremise d'une voix délibérative au C.A. notamment) s'indique. Certes arithmétiquement limité, ce pouvoir décisionnel est la preuve pour les locataires de la considération dont ils jouissent de la part de leur bailleur. Toutefois, il semble difficile de mettre totalement au rebut le principe électif si l'on veut garder cette voix délibérative au C.A., car il faut bien processus un tant soit peu officiel ou formel pour désigner les intéressés et les doter de ce pouvoir. Comment, autrement, justifier cet important mandat ? Peut-être faudra-t-il alors s'interroger sur l'opportunité du maintien de cette voix délibérative (dont l'honnêteté commande de dire qu'elle n'a pas suscité de la part des locataires le regain de participation et d'intérêt escompté). Notons en tout état de cause que, dans les coopératives de locataires, une participation des locataires au conseil d'administration est déjà prévue.

#### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Corriger les art. 81 et s. du Code bruxellois du logement  $\Rightarrow$  projet d'ordonnance.

## CHAPITRE 9. LOGEMENTS MODÉRÉS ET MOYENS

### Proposition 144. Supprimer la possibilité pour les SISF de réaliser des logements moyens

#### *Position du problème*

- Aux côtés du logement social *sensu stricto*, deux nouvelles catégories de biens ont fait leur apparition en 2013 : le logement « modéré » et le logement « moyen »<sup>801</sup>. S'adressant à des locataires davantage en fonds (dont les revenus, pour le premier<sup>802</sup>, sont compris entre 100% et 150% du plafond d'admission applicable au logement social<sup>803</sup> et, pour le second<sup>804</sup>, entre 150% et 200%), ces habitations sont gérées elles aussi par les SISF ; assujetties à un tronc commun de règles transversales applicables à tous les biens des SISF, elles jouissent de certaines règles qui leur sont particulières (le loyer par exemple, sensiblement plus élevé).
- L'idée, par là, est de réinstaurer de la mixité sociale dans les cités.
- Les SISF ne peuvent toutefois pas réaliser autant de logements modérés et moyens qu'elles veulent, puisque le nombre de biens de ce type ne peut excéder 20 % des logements construits (ou, en cas de rénovation, 20% du nombre de logements supplémentaires par rapport à la situation antérieure) ni 10 % de l'ensemble des logements gérés par la SISF<sup>805</sup>.
- Las, le système (les logements moyens à tout le moins) ne convainc pas outre mesure manifestement, ni les SISF, ni même le public. Ainsi, seules quelques dizaines de logements moyens ont été érigés, et trois SISF uniquement les proposent à la location. Pire, certains de ces logements peinent à trouver preneurs, restant vides de longs mois (alors que, dans le même temps, 128.270 personnes — ou 49.135 ménages — patientent

---

<sup>801</sup> Chapitres IV et V de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996. Voy. aussi l'art. 2, §2, 2° et 3°, et l'art. 67, 9°, du Code bruxellois du logement.

<sup>802</sup> Art. 66, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>803</sup> Ce plafond d'admission applicable au logement social s'élève, en 2020, à 23.283,17 euros pour une personne vivant seule, à 25.870,20 euros pour un ménage disposant d'un seul revenu et à 29.565,98 euros pour un ménage avec plusieurs revenus, attendu que ces revenus sont augmentés de 2.217,44 euros pour chaque enfant à charge et de 4.434,89 euros par personne handicapée.

<sup>804</sup> Art. 83, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

<sup>805</sup> Moyennant due motivation, le Gouvernement peut augmenter le premier seuil jusqu'à 40 %. Cf. l'art. 67, 9°, du Code bruxellois du logement.

dans la file d'attente, représentant plus de 10,5% de la population bruxelloise totale<sup>806</sup>). Parfois même, les SISP les requalifient (en logement sociaux ou modérés).

- Pour expliquer le manque d'attractivité des logements moyens auprès des SISP, la moindre subsidiation régionale doit être pointée (30% du coût des logements, plutôt que 50%).
- Et, pour expliquer le manque d'intérêt du public :
  - 1) on peut poser l'hypothèse que ceux qui gagnent deux fois plus que le revenu d'admission au logement social préfèrent habiter ailleurs, précisément, que dans une cité sociale
  - 2) par ailleurs, une circulaire de la SLRB (non rendue publique, sauf erreur) impose un « seuil de rentabilité » excessif manifestement, qui contraint la SISP à fixer le loyer à une hauteur élevée et qui, par là, achève de détourner les éventuels candidats intéressés
  - 3) à titre subsidiaire, ceux qui sont déjà locataires sociaux et jouissent d'un bail à durée indéterminée n'ont aucune envie de « basculer » dans le logement moyen, dont la durée du bail est limitée à neuf ans (prorogables certes)<sup>807</sup>.

#### *Proposition de solution*

- Supprimer la possibilité pour les SISP de réaliser des logements moyens.
- On ne peut que répéter ici ce que l'on indiquait plus haut à propos du bail à durée déterminée : c'est l'honneur du législateur d'évaluer l'effectivité de son prescrit, de reconnaître son éventuelle erreur et, le cas échéant, de corriger le tir, plutôt que de s'arc-bouter sur des dispositifs notoirement inefficaces, qui absorbent des moyens financiers et humains en décalage total avec les résultats produits. On ne peut certes pas attendre du législateur qu'il ait anticipé l'ensemble des impacts à venir de son texte ; en revanche, il se rendrait coupable s'il ignorait les signaux du terrain et faisait preuve de cécité. Il y va d'une question de bonne gouvernance, à la fois législative et budgétaire.
- Certes, les logements moyens ont aussi cette vocation d'accueillir les locataires sociaux dont le bail à durée déterminée aurait pris fin en raison d'un dépassement des revenus

---

<sup>806</sup> Plan d'urgence Logement, p. 9.

<sup>807</sup> Art. 86 et s. de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

(puisque ce seuil<sup>808</sup> est précisément celui aussi à partir duquel on peut postuler un logement moyen)<sup>809</sup>. Toutefois, cette sorte de passerelle intra SISP ne serait plus nécessaire si devait être suivie la recommandation relative à la suppression du bail à durée déterminée<sup>810</sup>.

- Certes encore, la présence au sein d'un projet de logement social d'une fraction de logements moyens peut aider à son acceptation au niveau local. Peut-être cependant la présence de logements *modérés* pourrait-elle avoir le même effet dans l'esprit des riverains et la commune concernée.
- Certes enfin, diminuer le niveau des loyers devrait renforcer l'intérêt du public, mais il est permis alors de s'interroger sur la justification d'une telle aide publique accordée à des ménages qui peuvent gagner jusqu'à eux fois le montant maximal d'admission.

*Démarche(s) législative(s) à entreprendre*

- Corriger l'art. 67, 9°, du Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>808</sup> 150% du revenu d'admission.

<sup>809</sup> Art. 142, §2, al. 1er, 1°, du Code bruxellois du logement.

<sup>810</sup> N°xx.

# TROISIÈME PARTIE. LE FONDS DE GARANTIE DES LOYERS

## CHAPITRE 1. OBJET DE LA MISSION

Selon le cahier des charges, la présente étude doit analyser les modalités de mise en place et de fonctionnement d'un Fonds de prise en charge des arriérés de loyers qui permettrait aux propriétaires d'obtenir le remboursement des loyers impayés dès trois mois d'arriérés avec un maximum de cinq mois par exemple, et ce dans les limites du « loyer raisonnable » tel que fixé par la grille des loyers. L'intervention unique du Fonds entraînerait l'interdiction pour le propriétaire de réclamer toute somme complémentaire au locataire.

Postérieurement à la passation du marché, le Gouvernement a adopté son Plan d'urgence Logement. Ce plan prévoit, parmi les actions visant à garantir l'effectivité du droit au logement, l'évaluation de la nécessité de créer un fonds de prise en charge des loyers (action 28). Selon les développements de cette action, elle serait à mettre en relation avec l'action 22 qui vise à établir une politique de conventionnement des logements dont les loyers sont conformes à la grille de référence des loyers ainsi que la mise en œuvre d' « *une étude de faisabilité pour la mise en place d'une assurance « loyer garanti » afin de protéger les bailleurs conventionnés* ». La mise en œuvre d'une assurance « loyer garanti » serait donc envisagée, dans le Plan d'urgence Logement, comme incitant pour le bailleur à louer un bien de qualité à un prix raisonnable.

L'approche orientée sur le risque encouru par le bailleur s'inscrit dans le cadre de la déclaration de politique régionale qui ne vise pas expressément la mise en œuvre d'un fonds de garantie des loyers mais comprend l'engagement de tendre vers une généralisation d'un régime de conventionnement « *où les pouvoirs publics s'engagent à couvrir une partie des risques portés par les bailleurs afin d'agir à la baisse sur les loyers demandés aux locataires* », et celui que « *l'ensemble des aides publiques favorables aux logements privés mis en location*

*soient réservés au bénéfice des bailleurs conventionnés* », c'est-à-dire à ceux qui s'engagent à respecter la grille de référence<sup>811</sup>.

Dans l'offre qui a été retenue, les auteurs de la présente étude se proposaient d'axer leurs travaux sur un critère d'*efficacité* du droit au logement, s'agissant d'examiner la législation actuelle et de formuler des propositions visant à améliorer, concrètement, les conditions de logement des plus défavorisés. Aussi, la mise en œuvre d'un outil visant à garantir le paiement du loyer sera principalement examinée en faveur du locataire, avec pour objectif d'éviter son expulsion et de stabiliser sa situation de logement et non d'inciter le bailleur à respecter une grille des loyers ou les inciter à louer des biens en bon état. L'objectif poursuivi serait donc d'éviter, autant que faire se peut, le recours aux expulsions en cas d'arriéré de loyer. A cette fin, il serait nécessaire de coupler l'intervention financière du Fonds à un accompagnement social et budgétaire du locataire défaillant afin de dégager avec lui la meilleure solution pour pérenniser sa situation de logement.

## CHAPITRE 2. CONTEXTUALISATION

Lorsqu'un locataire manque à son obligation de payer le loyer aux termes convenus, le bailleur a la faculté de saisir le juge de paix afin d'obtenir sa condamnation au paiement des arriérés ou d'obtenir la résolution du bail aux torts du locataire défaillant avec des dommages-intérêts. Il s'agit de la cause la plus fréquente de demande d'expulsion. Saisi d'une demande de résolution du bail pour cause d'arriéré de loyer, le juge n'a toutefois pas l'obligation de prononcer la résolution du bail, il peut accorder au locataires des termes et délais pour apurer sa dette<sup>812</sup>.

---

<sup>811</sup> *Idem*, p. 16.

<sup>812</sup> L'article 1184 du Code civil dispose :

« *La condition résolutoire est toujours sous-entendue dans les contrats synallagmatiques, pour le cas où l'une des deux parties ne satisfera point à son engagement. Dans ce cas, le contrat n'est point résolu de plein droit. La partie envers laquelle l'engagement n'a point été exécuté, a le choix ou de forcer l'autre à l'exécution de la convention lorsqu'elle est possible ou d'en demander la résolution avec dommages et intérêts. La résolution doit être demandée en justice, et il peut être accordé au défendeur un délai selon les circonstances.* »

Si les causes d'une défaillance du locataire à payer son loyer aux échéances convenues peuvent être complexes, la cessation de paiement est souvent le résultat d'un élément déclencheur (facteur conjoncturel) dans un cadre structurel problématique, qui peut être en lien avec le comportement du propriétaire, l'état du bien loué et le loyer demandé, et/ou la situation précaire du locataire<sup>813</sup>.

Dans son rapport sur l'état de la pauvreté 2018, l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles analyse le rapport entre les précarités, le mal-logement et les expulsions domiciliaires et relève différents facteurs pouvant mener à une procédure d'expulsion pour non-paiement des loyers et/ou des charges, suivants<sup>814</sup> :

FACTEURS STRUCTURELS	FACTEURS CONJONCTURELS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faibles revenus (part trop élevée des revenus consacrés au loyer)</li> <li>• Absences d'économies</li> <li>• Dettes (ex : intérêts élevés, factures, coût de la vie ...)</li> <li>• Problèmes de santé mentale ; vieillissement («sénilité» provoquant des atteintes psychiques, confusions, désorientation ...)</li> <li>• Mauvaise capacité de gestion financière ; 'phobie administrative'</li> <li>• Détournement (du loyer) par le conjoint/partenaire, refus de paiement («anti-système»)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baisse ou perte de revenus : perte d'emploi, suppression ou diminution d'allocations de remplacement</li> <li>• Modification dans la composition du ménage : séparation ; départ du conjoint à l'étranger, faits de violence, décès ...</li> <li>• Dépense importante et imprévue (ex : hospitalisation, facture de décompte annuel ...)</li> <li>• Conflit avec le propriétaire (ex : état dégradé du bien)</li> <li>• Survenue d'une maladie ou d'un handicap</li> </ul>

<sup>813</sup> G. AMERIJCKX, M. ENGLERT, L. NOËL, V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD, « Précarité, mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise », Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2018, Observatoire de la santé et du social Bruxelles, Commission communautaire commune, 2019, p. 61.

<sup>814</sup> *Idem*, p. 67.

Le risque d'expulsion s'explique ainsi notamment par la faiblesse structurelle des revenus des ménages combinée à la part excessive de ceux qui doivent être consacrés au loyer.

D'un point de vue conjoncturel, la cessation de paiement peut résulter d'une réduction soudaine et souvent conséquente des ressources financières, en raison de risques sociaux (perte d'emploi, maladie, accident, ...) ou de sanctions ou exclusions des droits (diminution ou suppression temporaire ou définitive des allocations de remplacement ...). Elle peut également résulter d'une dépense importante et imprévue, à laquelle le ménage ne peut faire face, faute d'économies à disposition (facture de décompte annuel, frais d'hospitalisation, ...) <sup>815</sup>.

Outre la précarité financière, le non-paiement du loyer résulte souvent plus largement d'un contexte de précarité psychosociale. Le risque d'expulsion constitue alors la résultante de différents facteurs sociaux structurels relatifs au capital social et culturel des ménages : une méconnaissance de la législation et en particulier des droits et devoirs qui en découlent ou de solides fausses croyances en la matière – p.e. "l'arrêt du paiement du loyer est autorisé lorsque le propriétaire est en faute", "je suis en tort donc ça ne sert à rien d'aller assister à l'audience au tribunal", "en hiver on n'expulse pas, on ne peut pas expulser des familles avec enfants" –, une méconnaissance des dispositifs d'aide en matière sociale ou de logement, ou une méfiance à leur égard, un réseau social restreint ou inexistant, et une peur ou un refus de le mobiliser pour trouver des solutions <sup>816</sup>.

L'Observatoire du social et de la santé pointe également, parmi les causes d'arriéré de loyer, l'absence de bonne gestion financière, ce qui couvre aussi bien un suivi trop distant du courrier, des factures ou des délais de paiements, que la mauvaise estimation du budget « dépenses » qui peut entraîner la création de dettes, pour des postes *a priori* non-essentiels <sup>817</sup>.

---

<sup>815</sup> *Idem*, p. 68.

<sup>816</sup> *Idem*, p. 69.

<sup>817</sup> *Idem*, p. 70.

Enfin, selon la même étude, dans un série de cas le non-paiement du loyer s'inscrit dans le cadre d'un conflit locatif autour du mauvais état du logement dont le locataire impute la responsabilité au propriétaire. Il s'agit dans ce cas de faire pression sur le propriétaire en retenant le paiement du loyer dans l'attente de travaux.

Les auteurs de ce rapport relèvent par ailleurs que « *le phénomène des expulsions est un processus jalonné d'étapes-clé, où diverses issues peuvent exister* », ce qui impose une « *combinaison de mesures préventives et réparatrices («filet de sécurité») au sein d'un système de sécurité sociale qui se voudrait opérant en vue de prévenir tout risque d'expulsion. Ainsi des mesures structurelles doivent permettre d'éviter au maximum l'expérience de l'expulsion, en ce compris le risque d'expulsion (mesures préventives), et garantir pour les personnes qui y sont effectivement confrontées une prise en charge digne et de qualité, conformément à l'Etat de droits et au régime d'Etat providence auquel souscrit la Belgique.* »<sup>818</sup>

Il est difficile d'obtenir les chiffres sur le nombre de personnes concernées par une procédure d'expulsion domiciliaire car il n'existe pas de base de données systématique, exhaustives et validées répertoriant les procédure initiées, les jugements prononcés et les mesures d'exécution forcée mises en œuvre. En l'absence de centralisation et de vérification, les données qui peuvent être collectées auprès de différents intervenants ne sont par ailleurs pas toujours cohérentes<sup>819</sup>. L'on ne peut par conséquent que faire état de chiffres approximatifs, qui fournissent un ordre de grandeur et donc une idée de l'ampleur du phénomène des expulsions, sans prétendre à l'exactitude.

C'est avec cette réserve que l'Observatoire de la Santé et du Social estimait, pour les années 2016 et 2017, à 5.000 le nombre de procédures d'expulsion initiées en justice de paix et ayant donné lieu à un signalement auprès du CPAS du domicile du locataire, tout en soulignant que l'augmentation des loyers constatée ces dernières années pourrait impliquer une augmentation du nombre d'expulsions<sup>820</sup>. Sur cette estimation de 5.000 procédures initiées, les auteurs de ce rapport estimaient de l'ordre de 1.200 le nombre d'expulsions organisées,

---

<sup>818</sup> *Idem*, p. 67.

<sup>819</sup> *Idem*, p. 45.

<sup>820</sup> *Idem*, pp. 49-50.

soit plus ou moins une expulsion organisée sur quatre procédures initiées. Trois procédures sur quatre donneraient ainsi lieu à un rejet de la demande, à un accord entre partie, ou à un déménagement sans recours à la force publique. Enfin, selon les chiffres issus de la chambre des huissiers, il y aurait eu de l'ordre de 600 exécutions forcées par an en 2016 et 2017, soit une expulsion effective sur 1.200 programmées. Ces chiffres semblent cependant largement sous-estimés<sup>821</sup>.

### **CHAPITRE 3. EXISTENCE D'ASSURANCES PRIVEES « LOYERS GARANTIS » ET LIMITES D'UNE APPROCHE ORIENTEE SUR LE RISQUE ENCOURU PAR LE BAILLEUR**

Deux compagnies d'assurances proposent aux bailleurs d'assurer le risque de défaillance des locataires. Il s'agit d'AG Insurance et de QOVER, ce dernier commercialisant sur la plateforme *immoweb.be* un produit fourni par *Great Lakes Insurance SE*.

Ces produits d'assurances se caractérisent par les conditions générales reprises dans le tableau suivant.

	<b>AG Insurance</b>	<b>QOVER</b>
<b>Couverture</b>	loyers hors charges <sup>822</sup> uniquement en cas de procédure judiciaire <sup>823</sup>	loyers + charges + taxes éventuelles, plafonnés selon la formule souscrite
<b>Délai d'attente</b>	4 mois à dater de la prise d'effet du contrat d'assurance ou à dater de la	Soit :

<sup>821</sup> *Idem*, p. 50-51.

<sup>822</sup> Conditions générales *Pack Bailleur*, lexique, v° « loyer (montant du) ».

<sup>823</sup> *Idem*, art. 2.3.4., a), al. 2, 2<sup>e</sup> tiret.

	signature d'un nouveau contrat de bail postérieurement à la prise d'assurance <sup>824</sup>	<p>1° il n'y a pas encore de locataire au moment de la souscription de la police d'assurance ;</p> <p>2° 45 jours après l'entrée en jouissance du locataire ;</p> <p>3° le locataire est dans les lieux depuis 6 mois ou plus</p>
<b>Limite d'intervention</b>	maximum 12 mois de loyers <sup>825</sup>	<p>dépend de la formules souscrite :</p> <p>a. formule 6 mois – basic</p> <p>jusqu'à 6 mois de loyers ou jusqu'à ce que la vacances des lieux soit acquise, selon l'événement qui arrive en premier, avec un plafond de 9.000 € sur 6 mois.</p> <p>b. formule 12 mois – classique</p> <p>jusqu'à 12 mois ou jusqu'à ce que la vacances des lieux soit acquise, selon l'événement qui arrive en premier, avec un plafond de 18.000 € sur 12 mois.</p> <p>c. formule 18 mois – premium</p>

<sup>824</sup> Conditions générales AG, 2.3.3.

<sup>825</sup> Conditions générales AG, art. 2.3.1.

		jusqu'à 18 mois ou jusqu'à ce que la vacance des lieux soit acquise, selon l'événement qui arrive en premier, avec un plafond de 45.000 € sur 18 mois.
<b>Seuil d'intervention (franchise)</b>	<p>le montant de la garantie locative.</p> <p>L'assurance n'intervient pas si l'arriéré de loyers est inférieur au montant de la garantie locative<sup>826</sup>.</p> <p>Si la garantie locative est libérée au profit de l'assuré, pour compenser totalement ou partiellement les loyers impayés, l'assuré doit restituer à l'assureur le montant de la garantie locative libérée<sup>827</sup>.</p>	
<b>Exclusions</b>	notamment si l'assuré ne respecte pas ses obligations légales et/ou contractuelles à l'égard du locataire <sup>828</sup>	<p>les locaux déclarés insalubres ou dangereux conformément au Code du logement</p> <p>lorsque le bail a une durée inférieure à 12 mois</p>
<b>Indemnité à charge de l'assurance</b>	l'indemnité est calculée conformément à la décision judiciaire définitive ayant acquis force de chose jugée, à concurrence de la limite d'intervention et sous déduction :	

<sup>826</sup> Conditions générales AG, art. 2.3.2.

<sup>827</sup> Conditions générales AG, art. 2.3.4., c), 3.

<sup>828</sup> Conditions générales AG, art. 2.2.

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- du montant des loyers impayés durant le délai d'attente éventuel ;</li> <li>- des éventuelles sommes relatives à l'arriéré de loyer réglées par le locataire ou par toute autre personne agissant au nom et pour son compte</li> </ul>	
<b>Moment du paiement de l'indemnité</b>	<p>Après prononcé d'un jugement définitif fixant le montant de l'arriéré.</p> <p>L'assuré a cependant droit à une partie de l'indemnité contractuelle éventuelle à titre d'avance, à concurrence d'un montant maximum équivalent à la garantie locative</p>	<p>l'indemnité d'assurance est payée mensuellement 90 jours après la date à laquelle le loyer aurait dû être payé<sup>829</sup>, à condition que le bailleur ait « <i>pris toutes les mesures nécessaires pour limiter d'autres sinistres</i> », le sinistre étant défini « le non-paiement du loyer »</p>
<b>Recouvrement des indemnités auprès du preneur</b>		<p>la police d'assurance vendue par QOVER contient une clause de subrogation de l'assureur aux droits de l'assuré pour récupérer les loyers impayés auprès du preneur.</p> <p>les parties au contrat d'assurance conviennent par ailleurs que l'assuré est autorisé à intenter toute action en justice contre le preneur en son nom propre, mais pour le compte de l'assureur.</p>

<sup>829</sup> Conditions générales QOVER, art. 9.1.3.

--	--	--

Les deux assurances disponibles sur le marché interviennent donc de manières différentes mais exclusivement à l'égard du propriétaire : la première ne couvre que l'insolvabilité après le prononcé d'un jugement définitif et donc revient à garantir le bailleur contre l'impossibilité d'exécuter le jugement condamnant le preneur à un arriéré de loyers ; la seconde intervient dès la naissance de la dette de loyer mais avec un délai de 90 jours pour chaque loyer en retard, l'assuré étant tenu de « prendre les mesures nécessaires » pour éviter de nouveaux retards dans le chef du preneur et donc, *a priori*, d'agir en résolution du bail.

Ces assurances ne permettent donc pas d'éviter qu'une procédure visant à obtenir la résolution du bail soit menée à son terme.

## CHAPITRE 4. L'EXEMPLE DE LA REGION FLAMANDE

### Section 1. Premier régime de Fonds de lutte contre les expulsions (2012-2019)

Dès 2012, la Région flamande s'est dotée d'un « Fonds de lutte contre les expulsions »<sup>830</sup>, institué sous la forme d'un service à gestion séparée, afin de permettre « l'octroi de subventions aux bailleurs ou aux locataires »<sup>831</sup> qui remplissent les conditions fixées par le Gouvernement.

Dans un premier temps, le Fonds avait pour objet de garantir l'exécution des jugements accordant aux locataires défaillants des termes et délais pour apurer leurs dettes de loyers à

---

<sup>830</sup> Art. 58 du décret flamand du 23 décembre 2011 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2012.

<sup>831</sup> *Ibid.*, art. 61, 1°, tel que modifié par l'article 76 du décret du 9 novembre 2018 contenant des dispositions relatives à la location de biens destinés à l'habitation ou de parties de ceux-ci.

concurrence d'un maximum de trois mois de loyer, plafonné à 2.700 €<sup>832</sup>. Les CPAS n'étaient pas impliqués.

L'arrêté du Gouvernement flamand du 4 octobre 2013 instaurant une intervention du "Fonds ter bestrijding van de uithuiszettingen" (Fonds pour la lutte contre les expulsions), en vigueur jusqu'au 31 mai 2020 consacrait les principes suivants :

- l'affiliation au Fonds était volontaire. Le bailleur devait en prendre l'initiative dans les deux mois suivant la date de la signature du contrat de location. Elle impliquait le paiement d'une cotisation de 75 €<sup>833</sup>, qui ne pouvait être mise à charge du locataire ;
- l'affiliation n'était valable que si elle avait trait à une habitation répondant aux exigences de sécurité, de salubrité et de qualité de l'habitat arrêtées par le Gouvernement en exécution de l'article 5, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code flamand du logement ;
- le propriétaire affilié devait saisir le juge de paix au plus tard le vingtième jour après avoir constaté un arriéré de loyer effectif de trois mois ;
- l'intervention était conditionnée à l'obtention, par le locataire, d'un jugement lui octroyant des termes et délais, conformément à l'article 1184, troisième alinéa, du Code civil, les délais de grâce ne pouvant dépasser douze mois ;
- le locataire devait respecter le plan d'apurement prévu par le jugement en réglant les sommes dues sur le compte d'un huissier de justice désigné et financé par le Fonds et donc pas par des frais d'encaissement perçus sur les versement du débiteur ;

---

<sup>832</sup> Montant de 2013 à indexer.

<sup>833</sup> Montant de 2013 à indexer.

- en cas de non-respect du plan d'apurement, l'huissier devait en informer le Fonds qui s'acquittait alors de la dette du locataire, à concurrence de trois mois de loyer maximum, sans que l'intervention puisse excéder 2.700 €<sup>834</sup> ;
- sous certaines réserves, le Fonds était subrogé de plein droit au bailleur à concurrence des interventions octroyées.

## **Section 2. Deuxième régime de Fonds de lutte contre les expulsions (depuis juin 2020)**

Dans un second temps, l'intervention du Fonds a fait l'objet de l'arrêté du Gouvernement flamand du 3 mai 2019 instaurant une intervention au profit du CPAS pour la lutte contre les expulsions, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2020, qui consacre un régime d'accompagnement par les CPAS des locataires défaillants, financé par le Fonds, en vue d'éviter leur expulsion.

Ce nouveau dispositif a été mis en place après une évaluation du Fonds qui a montré qu'il n'atteignait pas son objectif de prévention des expulsions<sup>835</sup>.

Ce deuxième dispositif n'implique plus l'affiliation des propriétaires, ni le paiement d'une contribution. Il s'agit en réalité de subsidier l'accompagnement par le CPAS des locataires ayant des arriérés de loyers et d'intervenir partiellement dans le paiement de la dette à l'égard du bailleur.

Préalablement à l'adoption de l'arrêté du Gouvernement du 3 mai 2019 qui a remplacé celui du 4 octobre 2013, le législateur a modifié l'objet du Fonds en prévoyant qu'il pourrait non seulement octroyer des subventions aux bailleurs ou aux locataires qui remplissent les conditions fixées par l'arrêté du Gouvernement, mais également subventionner des

---

<sup>834</sup> *Idem.*

<sup>835</sup> *Doc. parl. Fl., 2017-18, n° 1612/3, p. 18.*

« intermédiaires »<sup>836</sup>. Les travaux préparatoires à ce décret vise expressément l'objectif d'élargissement du champs des dépenses du fonds au bénéfice des CPAS, notamment, qui seraient amenés « à servir d'intermédiaires et de cofinanceurs pour la prise en charge des arriérés de loyer »<sup>837</sup>.

Saisi du projet d'arrêté qui a donné lieu à l'arrêté du 3 mai 2019, la section de législation du Conseil d'Etat a relevé que si le projet reposait sur une base légale spécifique – s'agissant de l'article 61 du décret du 23 décembre 2011 modifié – ce fondement juridique ne permettait toutefois pas au Gouvernement flamand d'imposer de nouvelles tâches aux CPAS ou de leur imposer des obligations. En effet, le Conseil d'Etat rappelle qu'en principe, la compétence de confier certaines tâches aux CPAS appartient aux Communautés et à la Commission communautaire commune, sous réserve des exceptions prévues à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup>, a) à d) de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ou du fédéral, conformément à l'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup>, b) de la loi spéciale du 8 août 1980<sup>838</sup>.

Pour justifier la compétence de la Région, le délégué du Gouvernement flamand avait expliqué que l'intervention du CPAS ne serait que facultative<sup>839</sup>. Le Conseil d'Etat n'a pas retenu cette explication, relevant ce qui suit :

« Certaines dispositions du projet sont formulées de telle sorte qu'elles confient effectivement certaines tâches aux CPAS.  
En vertu de l'article 4, troisième alinéa, du projet, le CPAS doit informer le locataire de la demande d'assistance à un locataire en situation d'arriérés de loyer. En vertu de l'article 5 du projet, après avoir reçu la demande d'un locataire, le CPAS doit effectuer une enquête sociale telle que visée à l'article 60, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 8 juillet 1976 " organique des centres publics d'aide sociale " (loi CPAS).

---

<sup>836</sup> Art. 61 du décret du 23 décembre 2011 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2012, tel que modifié par l'article 76 du décret du 9 novembre 2018 contenant des dispositions relatives à la location de biens destinés à l'habitation ou de parties de ceux-ci.

<sup>837</sup> *Doc. parl.* Fl., 2017-18, n° 1612/3, p. 18.

<sup>838</sup> *Ibid.*, note infr. n° 3, p. 5.

<sup>839</sup> Avis 65.716 du 18 avril 2019 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand concernant le fonctionnement du Fonds de lutte contre les expulsions des logements, p. 4.

*Ces démarches, qui précèdent la décision du CPAS d'accompagner spécifiquement le locataire dans le paiement de ses arriérés de loyer, ne peuvent être considérées comme des conditions d'obtention d'une prestation.*

*Afin de respecter la base légale, le projet doit être formulé de manière à ce qu'il soit clair qu'il ne concerne que les conditions de subvention dans le cadre de la politique du logement qui sont imposées pour l'octroi d'une subvention lors de l'accomplissement de tâches pour lesquelles le CPAS est déjà compétent.*

*Par exemple, l'obligation de mener une enquête sociale doit être supprimée de l'article 5, mais le projet peut indiquer qu'une condition pour obtenir la subvention est que le CPAS mène une enquête sociale.*

*Les intitulés du projet de décret et du chapitre 2 du projet doivent également être adaptés, car ce n'est pas principalement le fonctionnement du Fonds qui est réglementé, mais plutôt les conditions dans lesquelles le CPAS peut recevoir une contribution du Fonds. »<sup>840</sup>*

Selon le Conseil d'Etat, les exigences imposées comme conditions de l'intervention du Fonds régional doivent donc s'inscrire dans le cadre des tâches et des devoirs des CPAS tels que définis par le législateur compétent<sup>841</sup>. L'arrêté du 3 mai 2019 répond à cette remarque.

Les éléments caractéristiques de ce deuxième régime d'accompagnement des locataires sont les suivants :

- le CPAS met en place un accompagnement du locataire défaillant afin d'établir un plan d'apurement de la dette de loyers, éviter son expulsion et l'amener à une situation de logement stable, que ce soit dans le même logement ou dans un autre logement dont le loyer serait plus adapté ;
- le CPAS peut intervenir indépendamment de toute procédure judiciaire ou dans le contexte de la notification de l'entame d'une procédure à laquelle le greffe de la justice de paix doit procéder conformément à l'article 1344ter du Code judiciaire<sup>842</sup>. En effet,

---

<sup>840</sup> *Ibid.*, p. 5.

<sup>841</sup> *Idem.*

<sup>842</sup> Voy. Point 3.4.1.

la décision du CPAS peut intervenir « d'office » ou après notification d'arriérés de paiement d'un locataire ;

- l'intervention du Fonds est conditionnée au respect des conditions suivantes :
  - ◇ le montant de l'arriéré de loyer et des charges atteint au minimum deux mois de loyer hors charges sans dépasser six mois de loyer hors charges ;
  - ◇ le locataire doit avoir fait l'objet d'une enquête sociale telle que visée à l'article 60, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 8 juillet 1978 organique des centres publics d'action sociale, c'est-à-dire qu'elle doit donner lieu à l'établissement d'un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposer les moyens les plus appropriés pour y faire face ;
  - ◇ le bailleur, le locataire et le CPAS doivent s'accorder sur les termes d'un « contrat d'encadrement » qui porte sur l'échelonnement de la dette de loyers et l'encadrement du locataire par le CPAS (voy. le contrat type reproduit en annexe) ;

Ce contrat-type prévoit qu'une partie de la dette est payée, dans les cinq jours de la signature, par le CPAS à concurrence de la moitié des arriérés de loyer plafonné à 1.250 €<sup>843</sup>, le solde devant être réglé par le locataire selon les échéances convenues.

- selon les résultats de l'enquête sociale, l'intervention du CPAS constitue une avance récupérable à charge du locataire ou un subside non récupérable ;
- l'intervention du Fonds au profit du CPAS s'élève aux montants suivants :
  - ◇ au début de l'encadrement par le CPAS :

---

<sup>843</sup> Montant de base non indexé.

- un montant fixe de 200 €
  - un montant variable, correspondant à un quart des arriérés de loyer sans que ce montant puisse excéder 625 € ;
- ◇ à la fin de l'encadrement par le CPAS : un montant correspondant à 35 % des arriérés de loyer, avec un maximum de 875 €.

Ce montant n'est alloué au CPAS que sur confirmation du bailleur que le locataire se trouve dans une situation de logement stable, c'est-à-dire qu'il a exécuté le contrat d'encadrement et que douze mois après la signature de ce contrat, il n'a pas constitué de nouvel arriéré de loyer. Si l'accord implique la résiliation du contrat de bail pour permettre au locataire de trouver un logement mieux adapté à ses ressources, la situation est actée à la date de la résiliation du bail.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2021, les modalités d'intervention du Fonds de lutte contre les expulsions font l'objet des articles 5.28 à 5.35 de l'arrêté Code flamand du Logement 2021 qui reprennent intégralement le dispositif de l'arrêté du Gouvernement du 3 mai 2019 instaurant une intervention au profit du CPAS pour la lutte contre les expulsions.

## **CHAPITRE 5. FONDEMENT JURIDIQUE DE LA CREATION D'UN FONDS DE GARANTIE DES LOYERS**

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels institué auprès du Comité des droits de l'homme des Nations Unies a eu l'occasion de se prononcer sur les exigences qu'impliquent la consécration du droit au logement par l'article 11 du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, dans des termes qu'il convient de rappeler et qui doivent servir de guide à l'action politique en la matière<sup>844</sup>.

---

<sup>844</sup> Communication n° 5/2015, *Mohamed Ben Djazia et Naouel Bellili c. Espagne*, constatations adoptées le 20 juin 2017, E/C.12/61/D/5/2015.

Ainsi, le droit au logement doit être garanti à tous, sans distinction de revenus ou de toutes autres ressources économiques<sup>845</sup> et les Etats doivent prendre les mesures nécessaires à sa pleine réalisation en agissant au maximum de leurs ressources disponibles<sup>846</sup>.

Selon le Comité, les expulsions forcées sont à première vue contraires aux dispositions du Pacte, et ne peuvent être justifiées que dans les situations les plus exceptionnelles. Dans tous les cas, les procédures pouvant donner lieu au prononcé d'une mesure d'expulsion doivent permettre aux personnes intéressées d'être véritablement consultées. Une expulsion ne pourrait être compatible avec le Pacte que s'il s'agit d'une mesure de dernier recours, qu'il n'existe pas d'autres solutions ou de mesures moins graves, qu'il y ait une véritable consultation préalable entre les autorités et la personne touchée, et que celle-ci ne se retrouve pas dans une situation qui constitue une violation d'autres droits garantis par le Pacte ou d'autres droits de l'homme ou l'expose à pareille violation.

En particulier, il ne faut pas que l'expulsion aboutisse à ce que l'intéressé se retrouve sans abri. Partant, si la personne expulsée ne dispose pas de ressources suffisantes pour trouver un autre logement, l'Etat partie doit adopter toutes les mesures nécessaires et possibles pour la reloger, et ce, que l'expulsion ait été ordonnée à l'initiative des autorités publiques ou d'un particulier, par exemple le propriétaire.

En cas d'expulsion, le Comité des droits de l'homme des Nations unies consacre donc une obligation de relogement à charge de la Région. Il précise les contours de cette obligation comme suit :

« *L'obligation de fournir un logement aux personnes expulsées ayant besoin d'être relogées suppose que l'Etat partie prenne toutes les mesures qui s'imposent, au maximum de ses ressources disponibles, pour garantir l'exercice du droit au logement, comme prévu au paragraphe 1 de l'article 2 du Pacte. Pour parvenir à cet objectif, l'Etat partie peut adopter tout un éventail de politiques, et notamment créer des allocations de logement en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de se loger<sup>30</sup>. Quelle que soit la mesure prise, elle doit être délibérée, concrète et orientée le plus clairement possible vers la réalisation*

---

<sup>845</sup> Observation générale n° 4 (1992) sur le droit à un logement suffisant, par. 7.

<sup>846</sup> *Idem*, par. 12.

*rapide et effective du droit au logement*<sup>31</sup>. Les politiques de relogement des personnes expulsées doivent être proportionnées aux besoins des intéressés et à l'urgence de la situation, et respecter la dignité de la personne. De surcroît, l'Etat partie est tenu de prendre des mesures cohérentes et coordonnées en vue de régler les problèmes institutionnels et structurels qui causent le manque de logement<sup>32</sup>. »<sup>847</sup>

La consécration du droit au logement implique donc l'obligation pour la Région de déployer tous les efforts possibles et d'utiliser toutes les ressources à sa disposition pour garantir à titre prioritaire l'exercice du droit au logement par les personnes qui sont particulièrement dans le besoin<sup>848</sup>.

Elle implique également l'obligation de résoudre les problèmes structurels en lien avec le manque de logements en prenant des mesures adéquates, opportunes et coordonnées auxquelles elle doit consacrer le maximum de ses ressources disponibles<sup>849</sup>.

En amont des mesures visant à garantir le relogement des personnes sous le coup d'une mesure d'expulsion, la Région a l'obligation de prendre des mesures structurelles pour pallier l'insuffisance de logements sociaux et assurer la pérennité ou la stabilisation de la situation de logement des locataires, notamment par la mise en œuvre d'aides financières.

La mise en œuvre d'un Fonds public de prise en charge des arriérés de loyers s'inscrit pleinement dans le cadre de l'obligation qui pèse sur la Région de mobiliser le maximum de ses ressources pour éviter les expulsions, la mesure étant au demeurant moins onéreuse que la mise en œuvre d'une solution de relogement effective pour chaque expulsion.

---

<sup>847</sup> Communication n° 5/2015, *Mohamed Ben Djazia et Naouel Bellili c. Espagne*, constatations adoptées le 20 juin 2017, E/C.12/61/D/5/2015, (nous soulignons).

Notes :

30. Observation générale n° 4, par. 8 c). Voir aussi le paragraphe 13.

31. Observation générale n° 3, par. 2. Voir aussi la lettre du 16 mai 2012 adressée aux Etats parties au Pacte par le Président du Comité.

32. Voir, par exemple, l'intervention faite à ce sujet par la Rapporteuse spéciale sur le logement convenable en tant qu'élément du droit à un niveau de vie suffisant ainsi que sur le droit à la non-discrimination à cet égard, ainsi que le rapport de la Rapporteuse spéciale publié sous la cote A/HRC/31/54, par. 28 à 38.

<sup>848</sup> *Idem*, § 17.5.

<sup>849</sup> *Idem*, § 17.3.

## CHAPITRE 6. DEFINITION DES OBJECTIFS A ATTEINDRE ET MOYENS D'Y PARVENIR

**L'objectif principal**, sous l'angle de la réalisation du droit au logement doit être de juguler le plus rapidement possible la dette de loyer pour éviter la résolution judiciaire du bail et stabiliser la situation de logement du locataire, le cas échéant dans un autre logement dont le loyer serait mieux adapté à sa capacité financière. L'aide doit donc pouvoir être mobilisée avec **célérité** – tant dans l'intérêt des parties au contrat de bail que de celui de limiter l'intervention à charge de la collectivité – et au travers d'un **accompagnement** social et budgétaire des locataires, non seulement pour les aider à pérenniser leur situation de logement mais également pour **limiter l'intervention financière à ce qui est strictement nécessaire**.

Il s'agirait, au terme d'un diagnostic précis quant à l'étendue des besoins du locataire et quant aux moyens les plus appropriés pour y faire face, de pouvoir mobiliser le Fonds et, le cas échéant, d'autres aides disponibles (allocation loyer si le locataire y a droit mais n'en a pas introduit la demande, intervention complémentaire du CPAS, etc.) ainsi qu'au besoin de permettre un accompagnement vers une solution de relogement dans un logement dont le loyer est plus adapté.

### **Section 1. À qui confier la mission d'assurer l'accompagnement social et budgétaire du locataire ?**

Concernant l'autorité à qui serait confiée la mission d'accompagnement social et budgétaire, trois options peuvent être envisagées : soit la direction du logement se verrait attribuer une nouvelle compétence de mettre en œuvre cet accompagnement, soit elle serait attribuée à un nouvel organisme institué par l'ordonnance qui résultera de cette étude, soit cette mission serait confiée aux CPAS.

En dehors de toutes considérations d'ordre politique ou budgétaire, nous estimons que l'intervention des CPAS devrait être privilégiée en raison de l'expertise de ceux-ci et des moyens dont ils disposent et qui peuvent être étendus.

En effet, dans le cadre législatif actuel, les CPAS :

- ◇ ont pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité<sup>850</sup>, que cette aide soit palliative, curative ou préventive<sup>851</sup>, matérielle ou sociale<sup>852</sup> ;

en particulier, l'article 1344ter du Code judiciaire, qui organise la notification des actes introductifs d'instance aux CPAS impose à ceux-ci d'offrir « *de la manière la plus appropriée, d'apporter [leur] aide dans le cadre de [leur] mission légale* »<sup>853</sup>.

- ◇ conseillent, renseignent et effectuent les démarches de nature à procurer aux intéressés tous les droits et avantages auxquels ils peuvent prétendre dans le cadre de la législation belge ou étrangère<sup>854</sup>, et donc également quant aux aides qui seraient mises en œuvre par la Région ;
- ◇ ont la faculté, pour participer à la lutte contre la pauvreté, et en coordination avec d'autres services et institutions, de **mettre en place un service d'accompagnement à la recherche d'un logement** et un service d'habitat accompagné **et de prévention des expulsions**<sup>855</sup>, ainsi qu'un **service de médiation de dettes**<sup>856</sup>.

---

<sup>850</sup> Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, art. 57, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>.

<sup>851</sup> Art. 57, § 1<sup>er</sup>, al. 2.

<sup>852</sup> Art. 57, § 1<sup>er</sup>, al. 3.

<sup>853</sup> Art. 1344ter, § 5 du Code judiciaire.

<sup>854</sup> Art. 60, § 2, de la loi organique du 8 juillet 1976.

<sup>855</sup> Art. 62, al. 2, 4<sup>o</sup>.

<sup>856</sup> Art. 62, al. 2, 6<sup>o</sup>.

Qui plus est, les CPAS ont déjà la compétence de réaliser des enquêtes sociales, c'est-à-dire, aux termes de l'article 60, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, de la loi organique du 8 juillet 1976 des enquêtes « *se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face* ».

Il s'agirait de garantir un accompagnement effectif du locataire à partir de ce diagnostic des besoins et aides mobilisables, dont l'intervention du Fonds, pour pérenniser sa situation de logement.

A titre de contrainte, il faut souligner que la Région n'est pas compétente pour imposer de nouvelles missions aux CPAS. La section de législation du Conseil d'Etat a maintes fois rappelé cette limite des compétences régionales, notamment dans les termes suivants :

« *L'article 5, § 1<sup>er</sup>, II, 2<sup>e</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 a confié aux Communautés la compétence relative à la politique d'aide sociale, et, en application de l'article 59bis, § 4bis, alinéa 2, de la Constitution, dans la Région de Bruxelles-Capitale cette compétence est confiée à la Commission communautaire commune par l'article 63 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises.*

*Une exception à cette compétence de principe des Communautés et de la Commission communautaire commune est constituée par "les règles organiques des centres publics d'aide sociale", matière pour laquelle l'Etat est resté compétent.*

*Il n'existe cependant aucune prescription accordant à la Région de Bruxelles-Capitale le droit de charger les centres publics d'aide sociale d'une mission, fût-ce par le truchement de la commune. Il peut être signalé, à cet égard, que l'article 57, alinéa 8, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, dispose que le C.P.A.S. "effectue les tâches qui lui sont confiées par la loi, le Roi ou l'autorité communale". En d'autres termes, si une commune pourrait effectivement, d'initiative, charger le C.P.A.S. d'une enquête sociale, la Région ne peut pas, par contre, contraindre une commune à charger le C.P.A.S. d'une telle enquête.*

*L'incompétence de la Région pour faire ordonner des enquêtes sociales enlève sa raison d'être à la disposition du projet, créant un Fonds d'entraide en vue du financement (sic) de ces enquêtes. Il*

*n'appartiendrait d'ailleurs pas non plus à la Région d'imposer des obligations à des tiers en vue du financement de missions à accomplir par les C.P.A.S. »<sup>857</sup>*

Par contre, les Régions peuvent conditionner l'octroi de subsides dans les matières qui relèvent de sa compétence au respect de conditions ou d'exigences qui s'inscrivent dans le cadre des missions et prérogatives des CPAS telles qu'elles sont déjà consacrées par la loi organique<sup>858</sup>.

Comme précisé ci-avant, dans l'état actuel de la législation organique des CPAS, ceux-ci sont tenus de fournir « *tous conseils et renseignements utiles* » et d'effectuer « *les démarches de nature à procurer aux intéressés tous les droits et avantages auxquels ils peuvent prétendre dans le cadre de la législation belge ou étrangère* »<sup>859</sup>.

L'intervention du Fonds, dans le cadre de laquelle le CPAS agirait comme intermédiaire dans le respect de ses missions actuelles, pourrait donc être conditionnée par la mise en œuvre préalable « *d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face* »<sup>860</sup>.

Concernant l'expertise des CPAS en matière d'accompagnement à la recherche d'un logement et de prévention des expulsions, on relèvera que si la loi organique consacre la possibilité pour les CPAS « *de mettre en place un service d'accompagnement à la recherche d'un logement et un service d'habitat accompagné et de prévention des expulsions* »<sup>861</sup> et « *de développer son service de médiation de dettes* »<sup>862</sup>, il ne s'agit que d'une faculté. La Région ne serait pas compétente pour rendre la mise en place d'un tel service obligatoire ni, si un tel service existe

---

<sup>857</sup> S.L.C.E., avis 20.111/1/V du 13 septembre 1990 sur un avant-projet d'ordonnance "relatif au droit à la fourniture minimale d'électricité". Voy. également l'avis 41.402/3 du 3 octobre 2006 sur un avant-projet d'ordonnance "modifiant les ordonnances du 19 juillet 2001 et du 1<sup>er</sup> avril 2004 relatives à l'organisation du marché de l'électricité et du gaz en Région de Bruxelles-Capitale et abrogeant l'ordonnance du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité et l'ordonnance du 11 mars 1999 établissant des mesures de prévention des coupures de gaz à usage domestique".

<sup>858</sup> S.L.C.E. avis 65.716/3 du 18 avril 2019 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand "concernant le fonctionnement du Fonds de lutte contre les expulsions".

<sup>859</sup> Art. 60, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

<sup>860</sup> Art. 60, § 1er, al. 1er.

<sup>861</sup> Art. 62, alinéa 2, 4°.

<sup>862</sup> Art. 62, alinéa 2, 6°.

au sein d'un CPAS, pour lui imposer ou lui confier des missions spécifiques. Il conviendrait dès lors de sensibiliser et inciter les CPAS qui ne sont pas dotés d'un tel service à le créer, sans pouvoir les y contraindre.

Rien ne s'oppose par contre à ce que la Région intervienne financièrement lorsque le CPAS met en œuvre un service de prévention des expulsions et/ou développe son service de médiation de dettes qui pourrait être sollicité en cas de dette de loyer. En effet, « *les pouvoirs dont sont investis l'Etat fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale* »<sup>863</sup>. En l'espèce, la subvention de fonctionnement qui serait allouée au CPAS entrerait sans conteste dans le cadre de la compétence matérielle de la Région en matière de logement.

## **Section 2. Une dénonciation obligatoire des arriérés de loyers au Fonds pour permettre son intervention**

Partant du constat qu'il est fréquent que les locataires défaillants ne sont pas en mesure de solliciter les aides qui pourraient leur être offertes, et surtout que souvent ils ne se présentent pas devant le juge lorsqu'ils y sont convoqués, il est essentiel de garantir une **intervention proactive du service en charge de l'aide**. Celui-ci devra donc être saisi par le propriétaire préalablement à toute procédure (option 1), et/ou à l'intervention du greffe de la justice de paix en cas de procédure (option 2).

---

<sup>863</sup> S.L.C.E. avis 41.375/VR et 41.376/VR du 3 octobre 2006 sur un avant-projet d'ordonnance "portant approbation de l'accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune relatif à l'aide sociale aux ménages dans le cadre de la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz" et sur un avant-projet d'ordonnance "portant approbation de l'accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire commune relatif à l'aide sociale aux ménages dans le cadre de la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz, signé à Bruxelles le ...". Cet avis se réfère à l'avis 32.371/VR du 23 octobre 2001 sur un projet qui est devenu la loi du 22 mars 2002 "portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B.

Quelle que soit l'option retenue, il conviendra de s'assurer que des mesures proactives soient prises pour contacter le locataire afin de mettre en œuvre l'accompagnement. Cette prise de contact doit être adaptée au public cible ce qui implique donc un contact direct, oral, permettant d'expliquer au locataire les enjeux d'une participation au service offert.

- ◇ soit le « Fonds » dispose des moyens et ressources lui permettant d'effectuer cet accompagnement,
- ◇ soit cette mission serait déléguée au CPAS qui dispose des moyens et compétences nécessaires, moyennant, le cas échéant, intervention financière du « Fonds »

Si l'intervention du CPAS est retenue, elle s'inscrirait dans le cadre de la possibilité, prévue à l'article 62 de la loi organique de coordonner les actions du CPAS avec des institutions ou services tiers, à savoir en l'espèce, le Fonds.

#### 1<sup>ère</sup> option : la mobilisation du Fonds serait un préalable à la saisine du juge de paix

- c'est au **bailleur** qu'il **devrait** revenir de **déclarer l'arriéré** auprès du « Fonds » afin d'obtenir son intervention préalablement à toute procédure. Une procédure judiciaire pourrait ainsi être évitée grâce à l'intervention du service chargé d'accompagner le locataire, en ce compris financièrement, pour apurer la dette et/ou le reloger.

Compte tenu de l'objectif de prémunir le locataire du risque d'expulsion, cette dénonciation de l'arriéré auprès du Fonds devrait être obligatoire. Aussi, le juge de paix devra contrôler la saisie préalable du Fonds et, le cas échéant, suspendre l'examen de la demande de résolution du bail tant que le Fonds n'aura pu intervenir.

Il conviendra d'assurer un contrôle par le juge de paix en cas de défaut, sachant qu'il est fréquent que les locataires ne se présentent pas devant le juge de paix lorsqu'ils y sont convoqués, que ce soit par peur de la justice, en raison d'une intériorisation des

arguments du propriétaire, de la non-réception ou compréhension de l'information quant à la procédure en cours, ou encore, de l'absence de conscience d'être un sujet de droit<sup>864</sup>.

⇒ Une solution pourrait être d'imposer la saisine préalable du Fonds, par exemple en insérant dans la section 4 « Loyer, indexation et charges » du chapitre II « Règles communes à tous les baux d'habitation » du titre XI « Des baux d'habitation » du Code du logement, un article 225/1 libellé comme suit :

*« Tout litige né d'une dette de loyer ou de charges est, préalablement à la saisine du juge de paix ou de l'arbitre, soumis au [Fonds de garantie d'arriéré de loyers].*

*A défaut pour le bailleur d'avoir préalablement saisi le Fonds de garantie d'arriéré de loyers, le juge de paix ou l'arbitre saisi du différent suspend, d'office, l'examen de la cause qui ne pourra être repris qu'après que les parties ou l'une d'elle aient notifié au greffe qu'une décision est intervenue.*

*Lorsque le juge de paix ou l'arbitre suspend la procédure, le greffe ou l'arbitre notifie l'acte introductif d'instance au Fonds pour suites utiles. »*

Un article 225/2 pourrait être inséré dans le Code du logement, libellé comme suit :

*« Sans préjudice de l'article 225/1, alinéa 3, le [Fonds de garantie d'arriéré de loyers] est saisi par déclaration du bailleur de l'arriéré de loyer [ou de charges]. Le Fonds transmet copie de la déclaration au CPAS du domicile du preneur en vue de la coordination de leurs interventions. »*

---

<sup>864</sup> G. AMERIJCKX, M. ENGLERT, L. NOËL, V. VAN DER PLANCKE et N. BERNARD, « Précarité, mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise », Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2018, Observatoire de la santé et du social Bruxelles, Commission communautaire commune, 2019, p. 32.

- à peine d'aggraver la situation du bailleur qui fait face à un arriéré, et d'augmenter la charge de financement publique, la déclaration devrait être faite avec **célérité**

- ◇ elle devrait, par exemple, pouvoir l'être dès que le retard atteint six semaines et concerne au moins un certain pourcentage du montant du loyer (p.ex. 150 %),

Sauf si le retard est limité à une échéance de loyer, un délai de six semaine implique que deux loyers seront en principe échus mais garantit la possibilité d'une intervention rapide.

- ◇ elle devrait également l'avoir été au plus tard avant que la dette n'atteigne un certain seuil, qu'il est proposé de fixer à six mois de loyer

le non-respect d'un délai dans lequel la déclaration doit être faite pour limiter l'hémorragie ne peut être sanctionné au détriment du locataire : la part échue devrait donc idéalement être irrécouvrable. Ceci implique que les arriérés de loyer non déclarés dans le délai seront prescrits. Une telle solution impliquera une réactivité accrue des propriétaires et donc l'engagement de la procédure administrative pour des arriérés sans doute moins importants que ceux amènent les propriétaires à saisir le juge de paix. Toutefois, il nous semble que cette accélération de l'intervention à l'égard du locataire est de son intérêt et de celui de la collectivité dès lors qu'il s'agit de mobiliser l'argent public.

- Un article 225/3 pourrait être inséré dans le Code du logement, libellé comme suit :

« *Le bailleur peut introduire sa demande dès que l'échéance de paiement du premier loyer non payé est dépassée de six semaines et que la dette atteint [150] pourcents du montant du loyer.*

*La déclaration est introduite au plus tard un mois après que la dette de loyer ait atteint un montant correspondant à cinq mois de loyer. A défaut, le bailleur est*

*présupposé avoir renoncé aux montants échus plus de six mois avant l'introduction de sa demande. »*

2<sup>ème</sup> option : la mobilisation du Fonds se ferait dans le cadre de la procédure judiciaire

- Il s'agirait de coupler la notification de l'acte introductif d'instance au CPAS à une notification au Fonds pour l'ouverture d'un dossier et permettre la coordination des aides. Dans cette hypothèse, il conviendrait de prévoir un délai suffisant entre la mise au rôle de l'affaire (en cas de généralisation de la requête comme mode introductif) ou la citation et la date de l'audience d'introduction à laquelle une solution pourra être actée (voy. la proposition n° 4 en matière d'expulsion de logement : consacrer un délai de citation de deux mois).

Cette solution, qui ne fait pas l'économie d'une action en justice, présente l'avantage de garantir :

- ◇ la célérité – dès que l'action est introduite, le propriétaire sait que dans le délai de citation les aides possibles pourront être mobilisées et qu'à l'audience d'introduction un accord pourra être entériné ou à tout le moins les éléments de cet accord ou pour une intervention du juge seront disponibles ;
  - ◇ le rôle actif du juge si au terme du délai de deux mois précédant l'audience d'introduction, aucune solution n'a pu être trouvée ;
- ⇒ Une solution pourrait être de prévoir cette notification dans l'article 1344<sup>ter</sup> du Code judiciaire. Tenant compte des modifications faisant l'objet de la proposition n° 3 en matière d'expulsion, cette disposition pourrait être complétée par le texte entre crochet :

« § 1er. Le présent article s'applique à toute demande introduite par requête écrite, par citation ou par comparution volontaire, tendant à l'expulsion d'une personne physique qui a conclu un bail [d'habitation] ~~à loyer visé à la section II ou à la section IIbis du livre III, titre VIII, chapitre II~~

~~du Code civil portant sur un bien qui, selon l'acte introductif d'instance, sert de domicile au preneur ou, à défaut de domicile, de résidence.~~

§ 2. Lorsque la demande est introduite par requête écrite ou par comparution volontaire, le greffier envoie, sauf opposition du preneur conformément au § 4, après un délai de quatre jours suivant l'inscription de l'affaire au rôle général, par quelque procédé de télécommunication que ce soit, à confirmer par simple lettre, une copie de la requête écrite [avec l'indication de la date d'audience d'introduction, au Fonds de garantie d'arriéré de loyers ainsi qu'] au Centre public d'aide sociale du [lieu de résidence] ~~domicile du preneur ou, à défaut de domicile, au Centre public d'aide sociale de la résidence du preneur.~~

§ 3. Lorsque la demande est introduite par citation, l'huissier de justice envoie, sauf opposition du preneur conformément au § 4, après un délai de quatre jours suivant la signification de l'exploit, par quelque procédé de télécommunication que ce soit, à confirmer par simple lettre, une copie de la citation [au Fonds de garantie d'arriéré de loyers ainsi qu'] au Centre public d'aide sociale du [lieu de résidence] ~~domicile du preneur, ou, à défaut de domicile, au Centre public d'aide sociale de la résidence du preneur.~~

§ 4. Le preneur peut manifester son opposition à la communication de la copie de l'acte introductif d'instance [au Fonds de garantie d'arriéré de loyers et] au Centre public d'aide sociale dans le procès-verbal de comparution volontaire ou auprès du greffe dans un délai de deux jours à partir de la convocation par pli judiciaire ou auprès de l'huissier de justice dans un délai de deux jours à partir de la signification.

*La requête écrite ou la citation contient le texte de l'alinéa précédent.*

§ 5. Le Centre public d'aide sociale offre [en concertation avec le Fonds de garantie d'arriéré de loyers], de la manière la plus appropriée, d'apporter son aide dans le cadre de sa mission légale. »

- Dans ce cas, il conviendrait également d'établir un « incitant » pour que les propriétaires agissent avant que l'arriéré n'atteigne un certain montant par la consécration d'une prescription courte :
  - ⇒ comme proposé dans le cadre de l'option 1, l'action en recouvrement devrait être introduite au plus tard un mois après que la dette de loyer ait atteint un montant

correspondant à cinq mois de loyer ; à défaut, le bailleur serait présumé avoir renoncé aux montants échus plus de six mois avant l'introduction de sa demande

- Le juge devrait par ailleurs pouvoir ordonner une remise de dette qui aujourd'hui n'entre pas dans ses prérogatives. En règle, en effet, si le juge peut accorder des délais pour le paiement de la dette, il ne peut toutefois pas exonérer le débiteur de ce paiement<sup>865</sup>.

### Section 3. Modalités de l'intervention financière

- une enquête sociale devra permettre d'objectiver les besoins du locataire et donc les montants et modalités de l'aide financière nécessaires pour apurer la dette, dans les limites prévues par les dispositions organiques du régime d'aide.

L'intervention du Fonds ne serait donc pas forfaitaire mais répondrait aux besoins propres au locataire, sans toutefois dépasser un montant maximum correspondant à quatre mois de loyer. Ce seuil correspond à la moyenne des arriérés de loyers recensée au travers des jugements d'expulsion<sup>866</sup>.

Dans l'hypothèse où l'enquête sociale fait apparaître que le locataire devrait pouvoir bénéficier d'une allocation-loyer mais ne l'a pas sollicitée, il conviendra de garantir que le Fonds ou le CPAS transmette une demande d'allocation à l'autorité compétente pour l'octroyer – soit pour l'avenir, soit également pour les loyers échus.

- ⇒ Un article 225/x pourrait être inséré dans le Code du logement précisant que la coordination entre le Fonds et le CPAS «  *vise à établir les modalités d'un remboursement échelonné de la dette de loyers et de charges par le locataire, sous déduction de l'intervention du Fonds de garantie des loyers soit sous forme*

---

<sup>865</sup> Art. 1244, alinéa 1<sup>er</sup>, du Code civil ; Cass., 19 juin 1986, *J.L.M.B.*, 1986, p. 489.

<sup>866</sup> Voy. page 12 partie expulsion et note 35.

*d'avances remboursables soit sous forme d'intervention dans les loyers, aux conditions fixées par le Gouvernement dont la réalisation d'une enquête sociale telle que prévue à l'article 60, § 1<sup>er</sup>, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.*

*La plan amiable ou judiciaire a pour but de maintenir le locataire dans les lieux loués. ».*

L'article 60, § 1<sup>er</sup>, de la loi organique des centres publics d'action sociale dispose que « [l]intervention du centre est, s'il est nécessaire, précédée d'une enquête sociale, se terminant par un diagnostic précis sur l'existence et l'étendue du besoin d'aide et proposant les moyens les plus appropriés d'y faire face. »

C'est sur base de ce diagnostic précis des besoins du locataire et de la proposition de solution qui résulte de l'enquête sociale que le Fonds prendra en charge une partie de la dette de loyer directement sur le compte du propriétaire, dans le respect des conditions (nombre de loyers ou montant maximum) à déterminer selon le budget qui pourra être alloué au Fonds.

- Compte tenu de l'approche orientée sur l'évitement des expulsions, il nous paraît que l'accès à l'intervention du Fonds ne pourrait être limité aux locataires justifiant de revenus inférieurs à un certain seuil, ni lié à la qualité du logement.

Par contre, la situation sociale du locataire et en particulier sa capacité à rembourser, à terme, l'intervention publique devrait être prise en compte pour différencier l'intervention à fonds perdus (intervention dans les loyers) de l'avance recouvrable – qu'elle le soit partiellement ou totalement<sup>867</sup>. Ceci permet également d'éviter les abus ou effets d'aubaines pour certains locataires qui seraient tentés de se décharger de leurs obligations en se retranchant derrière la possibilité pour le propriétaire de saisir le Fonds.

---

<sup>867</sup> Voy. l'exemple de la Région flamande.

- En cas d'insalubrité alléguée par le locataire, il faudra veiller à ce que la compensation puisse être opérée entre la dette de loyer et l'indemnité pour trouble de jouissance.
- Il conviendra également d'éviter l'effet d'aubaine pour les propriétaires qui, forts de la garantie du Fonds, pourraient être tentés d'augmenter le montant du loyer demandé. En contrepartie de la certitude de pouvoir recouvrer leur créance – le Fonds couvrant en principe la part qui à défaut d'intervention publique, risquerait bien d'être irrécouvrable – le bailleur devrait, dans le cadre de l'établissement du plan amiable, pouvoir accepter une diminution du montant du loyer si celui-ci s'avère déraisonnable et, à défaut d'accord, le juge devrait pouvoir réduire le montant du loyer non seulement dans le cadre d'une remise de dette, mais également pour l'avenir.
- L'objectif de la coordination des aides, et en particulier de l'intervention financière du Fonds, étant de permettre la mise en œuvre d'un plan de remboursement de la dette de loyer supportable par le locataire et garantissant la pérennité de sa situation de logement, ce plan devrait pouvoir être établi dans un délai assez court et en tous cas avant l'audience d'introduction si l'option de l'intégration dans la procédure judiciaire est retenue.

Soit le plan est approuvé par le propriétaire avant cette audience – ou en dehors de la procédure si l'option extrajudiciaire est retenue – et il peut être acté lors de cette audience, soit il n'y a pas d'accord et le juge pourrait l'imposer ou le modaliser, le cas échéant en imposant une remise de dette et la diminution, pour l'avenir, du montant du loyer déraisonnable. La possibilité pour le juge de réduire la dette de loyer s'inscrirait en contrepartie de l'intervention publique et de l'assurance pour le bailleur d'obtenir l'intervention du Fonds.

En cas d'accord, l'indemnité de procédure devrait être limitée au quart du montant de base au même titre que si le défendeur fait droit à la demande après la mise au rôle. A défaut d'accord, le juge pourrait ordonner la remise partielle, non seulement de la dette en principal, mais également des indemnités et frais.

⇒ Prévoir une disposition législative aux termes de laquelle :

« *La liquidation de l'intervention du Fonds de garantie d'arriérés de loyers au bénéfice du propriétaire est conditionnée à l'acceptation par ce dernier des modalités du remboursement échelonné proposées sur base du diagnostic de l'enquête sociale, sous déduction de cette intervention.*

*A défaut d'accord, et sans préjudice des demandes reconventionnelles qui seraient introduites par le locataire, le juge statue sur la demande en tenant compte de la proposition de plan d'apurement et du montant de l'intervention du Fonds. Outre les termes et délais qu'il fixe, il peut ordonner la remise partielle de la dette de loyer, des intérêts moratoires, indemnités et frais.*

*Lorsqu'il constate que le loyer est manifestement déraisonnable au regard du type de logement et du nombre de chambres, de sa superficie, de son état et de sa localisation, le juge peut conditionner la liquidation des aides publiques à une diminution du loyer jusqu'au terme du contrat de bail. »*

## **CHAPITRE 7. FINANCEMENT**

A ce stade, malheureusement, aucune donnée précise n'est disponible permettant d'évaluer le budget à dégager, si ce n'est que l'on peut estimer à 5.000 le nombre de procédures introduites, bon an mal an, en matière locative<sup>868</sup> et le montant moyen des arriérés de loyers et/ou charges de l'ordre de 3.800 euros.

Selon ces chiffres, les arriérés de loyers cumulés atteindraient la somme de 19.000.000 euros par an. Un tel budget permettrait donc de couvrir l'intégralité des dettes de loyers en situation existante.

---

<sup>868</sup> Chiffres de l'étude de 2018.

Toutefois, le Fonds n'aurait pas vocation à couvrir intégralement la dette du locataire défaillant mais de suppléer à ce qu'il ne peut supporter de sorte que le budget nécessaire pourrait être inférieur. Par ailleurs, l'imposition d'un délai de prescription ou de déchéance devrait également limiter la charge de la dette.

Si l'on part d'une intervention de l'ordre de quatre mois de loyer à concurrence de 700 euros en moyenne – le loyer moyen s'élevait à 739 € en 2018<sup>869</sup> – le budget annuel du Fonds devrait être de l'ordre de 14.000.000 € pour une couverture quasi intégrale.

Une intervention couvrant quatre mois de loyers à concurrence de 550 euros en moyenne nécessiterait un budget de départ de l'ordre de 11.000.000 €.

Il nous semble que les conditions d'intervention pourraient être précisées en fonction des possibilités de financement du Fonds et donc du budget annuel qui pourrait lui être alloué, sachant que le budget à charge de la Région pourrait être diminué après un ou deux ans de mise en œuvre du système à concurrence des montants liquidés à titre d'avances et qui pourront, idéalement, être recouverts auprès des locataires concernés.

En principe, l'ensemble des recettes de la Région doivent être affectées à l'ensemble des dépenses régionales (principe de l'unicité du budget)<sup>870</sup>. Par dérogation à ce principe, une ordonnance organique peut créer des fonds budgétaires en affectant à des dépenses dont elle définit l'objet certaines recettes encaissées au budget des voies et moyens<sup>871</sup>. Les principes applicables aux fonds budgétaires sont fixés par l'article 8 de l'ordonnance organique du 23

---

<sup>869</sup> Sur la base de l'enquête 2018 de l'Observatoire des loyers, il apparaît en effet que le **loyer mensuel médian est de 700 € en 2018**, ce qui implique que la moitié des locataires bruxellois payent un loyer supérieur à ce montant. Un quart des locataires louent leur logement pour moins de 550 € par mois (1er quartile) et un quart d'entre eux (3ème quartile) pour plus de 830 € par mois. Le **loyer moyen** en 2018 s'élève quant à lui à **739 €**. Voy. M.-L. De Keersmaecker, *Observatoire des Loyers : enquête 2018*, Bruxelles : Observatoire régional de l'habitat, Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2019, 99 p. Pour consulter le rapport, voy. <http://slrb.brussels/sites/website/files/publications/documents/slrb-obsloyer-enquete2018-fr-web.pdf>

<sup>870</sup> Art. 4, § 3, de l'ordonnance organique du 23 février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle.

<sup>871</sup> Art. 8, § 1<sup>er</sup>.

février 2006 portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle qui se lit comme suit :

« § 1<sup>er</sup>. Par dérogation à l'article 4, § 3, une ordonnance organique peut créer des fonds budgétaires en affectant à des dépenses, dont elle définit l'objet, certaines recettes encaissées au budget des voies et moyens.

*A cette fin, il est ouvert un compte par fonds budgétaire auprès du caissier sur lequel sont centralisées les recettes affectées en vue d'effectuer les dépenses à charge des crédits liés aux allocations de base ouvertes à cet effet dans le budget général des dépenses.*

*Les fonds budgétaires ne peuvent pas être alimentés par des crédits du budget général des dépenses.*

*Il ne peut être pris d'engagement ni de liquidation à charge d'une allocation de base au-delà des recettes disponibles dans le fonds.*

*§ 2. Les recettes affectées sont ventilées sur les allocations de base, liées au fonds budgétaire, du budget général des dépenses sur la base d'une clé de répartition fixée par l'ordonnateur compétent. Elles sont disponibles sur ces allocations de base pour engagements et liquidations.*

*A la fin de l'année budgétaire, les recettes disponibles sur chaque fonds budgétaire sont transférées à l'année budgétaire suivante.*

*Dès le début de l'année budgétaire, les recettes disponibles ainsi transférées sont ventilées sur les allocations de base liées au fonds budgétaire du budget général des dépenses, selon la clé de répartition fixée par l'ordonnateur compétent.*

*Dès le début de l'année budgétaire, les recettes disponibles transférées à charge desquelles des engagements n'ont pas encore été effectués, peuvent être utilisées pour de nouveaux engagements.*

*Dès le début de l'année budgétaire, les recettes disponibles transférées à charge desquelles des liquidations n'ont pas encore été effectuées, peuvent être utilisés pour de nouvelles liquidations.*

*§ 3. Dans les limites des montants des crédits administratifs inscrits sur les allocations de base liées au fonds budgétaires dans le budget général des dépenses, les crédits d'engagement et les crédits de liquidation disponibles, afférents à chaque fonds budgétaire, varient en fonction des montants réellement encaissés des recettes affectées.*

*Le montant des engagements réduits ou annulés des fonds budgétaires est restitué aux recettes disponibles. »*

⇒ un nouveau fonds pourrait être créé dans l'ordonnance du 12 décembre 1991 créant des fonds budgétaires, dont l'article 2 pourrait être complété par un numéro 23° libellé comme suit :

*« 23° Le "Fonds de garantie des loyers".*

*Sont affectés à ce Fonds :*

- *une dotation annuelle à charge du budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale ;*
- *tout montant récupéré auprès d'un bénéficiaire conformément aux conditions d'octroi de l'intervention du Fonds ;*
- *...*

*Les moyens du fonds sont affectés à la prise en charge des arriérés de loyers dans les conditions fixées par et en exécution des articles 225/1 à 225/4 du Code du logement ainsi qu'aux frais engagés par les CPAS dans le cadre de la médiation de dette de loyers. »*

# ANNEXE. Contrat type arrêté par le Gouvernement de la Région flamande concernant la prise en charge des arriérés de loyer

73300

MONITEUR BELGE — 22.07.2019 — BELGISCH STAATSBLAD

Annexe à l'arrêté du Gouvernement flamand du 3 mai 2019 instaurant une intervention au profit du CPAS pour la lutte contre les expulsions

Annexe : contrat type entre le locataire, le bailleur et le CPAS

## Contrat concernant le paiement échelonné des arriérés de loyer et l'encadrement du locataire par le CPAS

OMG-01-181129

////////////////////////////////////

### Données des locataires

#### Données du locataire 1

N'indiquer que la date et le lieu de naissance ou le numéro de registre national.

prénom et nom .....

date de naissance jour ..... mois ..... année .....

lieu de naissance .....

numéro de registre national .....

rue et numéro .....

code postal et commune .....

#### Données du locataire 2

N'indiquer que la date et le lieu de naissance ou le numéro de registre national.

prénom et nom .....

date de naissance jour ..... mois ..... année .....

lieu de naissance .....

numéro de registre national .....

rue et numéro .....

code postal et commune .....

### Données du bailleur

#### Personne physique comme bailleur 1

N'indiquer que la date et le lieu de naissance ou le numéro de registre national.

prénom et nom .....

date de naissance jour ..... mois ..... année .....

lieu de naissance .....

numéro de registre national \_\_\_\_\_  
 rue et numéro \_\_\_\_\_  
 code postal et commune \_\_\_\_\_

#### Personne physique comme bailleur 2

*N'indiquer que la date et le lieu de naissance ou le numéro de registre national.*

prénom et nom \_\_\_\_\_  
 date de naissance jour \_\_\_\_\_ mois \_\_\_\_\_ année \_\_\_\_\_  
 lieu de naissance \_\_\_\_\_  
 numéro de registre national \_\_\_\_\_  
 rue et numéro \_\_\_\_\_  
 code postal et commune \_\_\_\_\_

#### Personne morale comme bailleur

*Indiquez le nom complet de la personne morale.*

nom \_\_\_\_\_  
 numéro d'entreprise \_\_\_\_\_  
 siège social :  
 rue et numéro \_\_\_\_\_  
 code postal et commune \_\_\_\_\_  
 représentant \_\_\_\_\_  
 fonction du représentant \_\_\_\_\_

#### Données du CPAS

lieu \_\_\_\_\_  
 siège social :  
 rue et numéro \_\_\_\_\_  
 code postal et commune \_\_\_\_\_  
 représentant \_\_\_\_\_  
 fonction du représentant \_\_\_\_\_

#### Article 1<sup>er</sup>. Objet du contrat

Le présent contrat fixe les accords conclus concernant le paiement des arriérés de loyer par le locataire au bailleur, le locataire étant encadré par le CPAS.

Le montant des arriérés de loyer s'élève à \_\_\_\_\_ euros.



Le loyer s'élève a \_\_\_\_\_ euros.

Les arriérés de loyer se composent de :

\_\_\_\_\_ euros de loyers échus

\_\_\_\_\_ euros de frais et charges forfaitaires

\_\_\_\_\_ euros de provisions échues pour frais et charges

\_\_\_\_\_ euros de solde échu après le décompte des frais et charges

Les arriérés de loyer doivent s'élever à au moins le double du loyer et ne doivent pas dépasser six fois le loyer.

#### Article 2. Paiement des arriérés de loyer

Les arriérés de loyer du locataire sont payés au bailleur de la manière suivante :

1° Le CPAS paie dans les cinq jours ouvrables suivant la signature du présent contrat \_\_\_\_\_ euros au bailleur sur le numéro de compte suivant :

BE \_\_\_\_\_

Ce montant représente la moitié des arriérés de loyer et s'élève au maximum à 1 250 euros (montant de base non indexé).

2° Le locataire paie le solde au bailleur en \_\_\_\_\_ paiements échelonnés mensuels de \_\_\_\_\_ euros sur le numéro de compte suivant :

BE \_\_\_\_\_

Le locataire s'engage à ne pas créer de nouveaux arriérés de loyer pendant l'exécution du plan de paiement.

#### Article 3. Encadrement du locataire par le CPAS

Le locataire accepte l'encadrement par le CPAS en vue du paiement échelonné des arriérés de loyer et de la stabilisation de sa situation de logement.

Sur la base de l'enquête sociale effectuée, le CPAS décide de rendre le montant recouvrable auprès du locataire.

oui

non

#### Article 4. Déclaration du bailleur

Le bailleur déclare qu'il accepte que le CPAS paie une partie des arriérés de loyer et qu'il accepte le paiement partiel du CPAS comme paiement du locataire.

Le bailleur déclare qu'aucun intérêt n'est dû sur le montant des arriérés de loyer.

Le bailleur déclare qu'il n'introduira aucune demande d'expulsion auprès du juge de paix tant que le locataire respecte le plan de paiement et qu'il ne constitue aucun nouvel arriéré de loyer. Si le locataire ne respecte pas le plan de paiement ou si un nouvel arriéré de loyer survient, le bailleur en notifie le CPAS. À compter de cette notification, il donne au CPAS au moins deux semaines pour contacter le locataire et trouver une solution appropriée, avant d'introduire une éventuelle demande d'expulsion auprès du juge de paix. Le bailleur peut toutefois introduire une demande d'expulsion auprès du juge de paix pour des motifs autres que les arriérés de paiement.

Le bailleur déclare que, si le présent contrat a été respecté et qu'aucun nouvel arriéré de loyer n'a été constitué, il fournira à la première demande du CPAS une confirmation écrite au CPAS dans laquelle il déclare que le locataire n'a pas constitué de nouveaux arriérés de loyer.

**Article 5. Déclaration du locataire**

Le locataire déclare qu'il mettra tout en œuvre pour respecter le plan de paiement. Il est conscient que le bailleur a le droit d'introduire une demande d'expulsion auprès du juge s'il ne respecte pas le plan de paiement.

**Article 6. Dispositions complémentaires**

*Les dispositions complémentaires des parties ne doivent pas être incompatibles avec le présent contrat ou les règlements contraignants.*

**Clause d'information relative à la protection des données personnelles**

Le CPAS fournit une copie du présent contrat au Fonds pour la lutte contre les expulsions, conformément à l'arrêté du Gouvernement flamand du 3 mai 2019 instaurant une intervention au profit du CPAS pour la lutte contre les expulsions.

Sur la base de cette copie, le Fonds pour la lutte contre les expulsions décide s'il versera une intervention financière au CPAS pour l'encadrement du locataire, visé à l'article 3 du présent contrat.

Si vous souhaitez consulter ou améliorer les informations que le Fonds pour la lutte contre les expulsions détient à votre sujet, veuillez contacter le Fonds par lettre à [insérer l'adresse postale] ou par e-mail à [insérer l'adresse e-mail].

**Signature**

**Le présent contrat est établi en trois exemplaires dont chaque partie déclare avoir reçu une copie.**

lieu	.....		
date	jour ..... mois ..... année .....		
	<b>locataire</b>	<b>bailleur</b>	<b>CPAS</b>
signature	Lu et approuvé	Lu et approuvé	Lu et approuvé
prénom et nom	.....	.....	.....
signature	Lu et approuvé	Lu et approuvé	
prénom et nom	.....	.....	
	.....	.....	

## QUATRIÈME PARTIE. LES EXPULSIONS DE LOGEMENT

Partant du constat selon lequel « *l'expulsion touche plus fortement, plus souvent et plus rapidement des personnes précaires ou déjà en situation de pauvreté* »<sup>872</sup>, le Gouvernement de la Région bruxelloise souhaite donc « *que la législation en vigueur concernant les expulsions soit évaluée et son dispositif amélioré au travers par exemple du Code bruxellois du Logement* »<sup>873</sup>.

Le Marché public prévoit que les points suivants devront *notamment* être analysés et faire l'objet de propositions d'amélioration :

- la mise en place d'un monitoring sur les expulsions au niveau régional **(Chapitre I.)**
- l'extension de l'obligation de signification des jugements d'expulsions aux baux de résidence principale **(Chapitre II.)**
- la mise en place d'un moratoire hivernal sur tous les logements **(Chapitre III.)**
- la mise en place d'une procédure spécifique d'expulsion pour les logements de transit et les logements occupés en vertu d'une convention d'occupation précaire » **(Chapitre IV.)**

Ces quatre points forment la structure de la présente partie de l'évaluation.

### ***Prolégomènes***

D'abord faut-il préciser ceci : si sont incontestables les droits des bailleurs de maintenir leur bien en état, de percevoir leurs revenus locatifs et de récupérer leur logement rapidement dans le cas contraire, il n'en demeure pas moins qu'au nom du droit fondamental au logement, les expulsions locatives doivent constituer l'ultime recours, et non la conséquence contractuelle normale d'un non respect par le locataire de ses obligations. En effet, les expulsions constituent généralement un échec brutal tant pour le locataire que pour le bailleur, mais aussi pour la société dans son ensemble : plus qu'une question interindividuelle, elles doivent désormais constituer une vraie question sociétale.

---

<sup>872</sup> Cahier des charges n°DAC-MG 092020 du Marché public relatif à l'évaluation de la législation sur le logement, novembre 2020, p. 19

<sup>873</sup> *Op cit.*

Ainsi, les impacts d'une expulsion de logement sur les occupants sont constatés à plus ou moins long terme, dû au fait qu'il n'y a pas de solution de relogement rapide et effective pour tous : conséquences matérielles et financières (coûts associés à la procédure, frais de déménagement, perte partielle des affaires et des biens), administratives (problème lié à l'adresse officielle ou de référence, à une nouvelle domiciliation), sociales (rupture avec le réseau social, le voisinage, isolement, impacts sur les enfants), et en matière de santé et de bien-être (impacts sur la dynamique familiale, impacts individuels, problèmes spécifiques pour les enfants et les personnes âgées)<sup>874</sup>.

L'impact sur les bailleurs est également négatif, tant sur le plan humain (assumer une décision violente pour les personnes) qu'au niveau financier, en terme de perte de son arriéré : quand un locataire subit un départ forcé, il n'est pas rare qu'il s'abstienne de rembourser sa dette au bailleur.

Enfin, sur le plan sociétal, malgré la difficulté d'une étude exhaustive sur les coûts évités, il a été démontré en France et en Europe qu'un euro dépensé en prévention des expulsions pourrait faire économiser jusqu'à huit euros aux pouvoirs publics devant faire face à une perte de logement<sup>875</sup>.

Fort de ces constats, le recours aux expulsions nécessite d'être rigoureusement questionné par rapport<sup>876</sup> :

- à leur proportionnalité en fonction des objectifs poursuivis (le paiement régulier du loyer et l'utilisation raisonnable de l'habitation) et compte tenu de leur impact ;
- à leurs effets réels directs (sur les familles ainsi que pour les bailleurs) et indirects (leurs coûts sociaux cachés, à savoir les coûts sous-évalués car moins identifiés comme conséquence de l'expulsion, tels que les frais médicaux consécutifs à la détresse psychologique, par exemple) ;
- aux effets structurels déterminants de la crise économique et du logement (rareté des logements à coût abordable) sur la capacité à supporter les frais locatifs ;
- au déploiement et à l'amplification de dispositifs efficaces en amont des procédures judiciaires d'expulsion, en vue de prévenir la perte de logement (renforcer le rôle particulier des CPAS) ;

---

<sup>874</sup> Voy. G. Amerijckx, M. Englert, L. Noël, V. van der Plancke, N. Bernard, *Rapport thématique « Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise »*, Observatoire de la Santé et du Social, octobre 2019, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/pauvrete\\_expulsion\\_fr\\_0.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/pauvrete_expulsion_fr_0.pdf)

<sup>875</sup> Voy. N. Démoulin (Député), M. Leblanc Laugier (Inspectrice générale de l'administration du développement durable, au CGEDD) et H. Zeraï (Attaché parlementaire), *Rapport « Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19) »*, *Rapport remis au Premier ministre de la République française*, Décembre 2020, pp.51 et s. Voy. également *Fondation Abbé Pierre – 2<sup>ème</sup> regard sur le mal-logement en Europe – 2017*.

<sup>876</sup> Voy., en ce sens, « Le Plan logement Principes et Mesures », RWDH, 23 avril 2019.

- à la recherche d'autres modes opératoires permettant de régler les conflits locatifs, de manière plus satisfaisante et moins dommageable pour les parties et la collectivité : par exemple, garantissement public des loyers via la création d'un Fonds public d'arriérés de loyers<sup>877</sup> ; maintien prioritaire conditionné<sup>878</sup> dans le logement (le maintien du logement, quand il est possible et soutenable financièrement par le locataire, étant toujours préférable au déracinement) ; obligation publique de relogement.

Enfin, les expulsions doivent être mises en débat prioritairement dans le secteur public et subsidié (à savoir les AIS), compte tenu de leurs missions spécifiques.

Il est en outre impératif d'organiser une observation continue du phénomène d'expulsion de logement afin de mesurer l'ampleur des difficultés et d'améliorer constamment la réglementation.

Ces différents points irrigueront et orienteront les propositions de réformes suggérées par les auteurs du présent rapport. En conclusions et conformément à l'intention du Gouvernement exprimée dans le Cahier des charges de la présente évaluation (voy. *supra*), ces dernières viseront à *frapper moins fort, moins souvent et moins rapidement* les personnes en situation de pauvreté.

---

<sup>877</sup> Il est intéressant de rappeler ici la jurisprudence du Tribunal civil de Liège, « *la satisfaction des besoins de logement des personnes défavorisées est une facette de l'intérêt général* », laquelle doit, par conséquent, être « *prise en charge par la communauté* » Civ. Liège, 29 juin 1987, Amén., 1987, p. 130, note B. Hubeau. 34.

<sup>878</sup> Par exemple : maintien de la relation locative à la condition que le CPAS se porte garant du paiement des loyers futurs, en ponctionnant le montant du loyer sur l'allocation sociale du locataire (moyennant, naturellement, l'accord de ce dernier).

# CHAPITRE I. MONITORING DES EXPULSIONS : UN INSTRUMENT INDISPENSABLE ET LEGALEMENT OBLIGATOIRE

## Section 1 – L’obligation de monitorer les phénomènes d’exclusion sociale

L’ensemble des acteurs institutionnels et associatifs sondés, en 2021, dans le cadre de cette recherche déplorent l’absence de statistiques officielles ; ils sont unanimes sur la nécessité de disposer d’un instrument de monitoring des expulsions, afin de rompre avec l’invisibilité de cette problématique très lourde de conséquences pour les personnes concernées. Cette revendication n’est pas nouvelle. L’Observatoire de la Santé et du Social ayant accompli en 2018, avec certains auteurs de la présente évaluation, une étude sur les expulsions en Région bruxelloise qualifiait déjà d’impérative la mise en place d’un monitoring<sup>879</sup>. Le passage à l’acte est aujourd’hui nécessaire ; ce sera l’aboutissement et la concrétisation législative d’un travail amorcé largement en amont.

La centralisation des données sur la perte d’un droit qui entraîne des conséquences aussi brutales en terme d’exclusion sociale est, d’ailleurs, juridiquement obligatoire.

En effet, il ressort de l’article 30 de la Charte sociale européenne (révisée)<sup>880</sup>, et de son interprétation par le Comité européen des droits sociaux<sup>881</sup>, qu’il impose aux Etats parties plusieurs obligations, parmi lesquelles une capacité (i) d’identifier des individus et des groupes les plus vulnérables dans l’accès ou le maintien aux droits sociaux fondamentaux dont le droit au logement, (ii) d’établir des priorités entre situations d’exclusion selon leur urgence et leur importance, (iii) de prévenir l’exclusion et de réduire

---

<sup>879</sup> G. Amerijckx, M. Englert, L. Noël, V. van der Plancke, N. Bernard, *Rapport thématique « Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise »*, Observatoire de la Santé et du Social, octobre 2019, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/pauvrete\\_expulsion\\_fr\\_0.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/pauvrete_expulsion_fr_0.pdf). Dans le même sens, voy. : P. Kenna, L. Benjaminsen, V. Busch-Geertsema, S. Nassare-Aznar, *Pilot project – Promoting protection of the right to housing – Homelessness prevention in the context of evictions*, Brussels: European Commission, 2016

<sup>880</sup> Voy. « Article 30 – Droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale

En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Parties s'engagent:

a) à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille;

b) à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire. »

<sup>881</sup> A travers ses conclusions sur les rapports périodiques soumis cycliquement par les Etats et dans ses décisions rendues à la suite de réclamations collectives.

les entraves aux droits sociaux (dont le droit au logement)<sup>882</sup>, (iv) de se doter de mécanismes de contrôle auxquels la société civile et les individus touchés par l'exclusion puissent participer, et finalement (v) d'engendrer une politique cohérente, coordonnée et intégrée à partir de ce *monitoring*<sup>883</sup>.

Toute politique de la Région bruxelloise en matière de lutte contre les expulsions (productrices d'exclusion sociale) doit dès lors être fondée sur une compréhension de l'ampleur du problème dans la réalité sociale, à la fois dans le présent et de manière rétrospective. Cette évaluation requiert des mesures qualitatives et quantitatives de la pauvreté et de l'exclusion qui soient fondées sur des critères et des méthodes objectifs et pertinents<sup>884</sup>. Le Comité européen des droits sociaux ajoute que, par l'évaluation constante des indicateurs en matière de pauvreté et d'exclusion, les gouvernements se dotent d'outils indispensables pour cibler leurs efforts au bénéfice des personnes les plus vulnérables<sup>885</sup> et pour les concentrer dans les mesures les plus efficaces.

*In casu*, un monitoring sur les expulsions est essentiel afin de :

- Quantifier les expulsions, pour mesurer la prévalence et la localisation géographique de ces dernières, de façon synchronique et diachronique<sup>886</sup>
- Identifier le public concerné, quant à la composition familiale, le statut socio-économique, l'âge,... pour mieux cerner les facteurs de risque individuels d'expulsion
- Catégoriser les causes des expulsions et les quantifier après ventilation : arriérés de loyer, fin de contrat de bail non renouvelé, emménagement de la famille, comportements inadaptés du locataire,...
- Cerner le type de propriétaire à la manœuvre - privé (individu/société), « public » (logement communal/SISP/AIS...-), pour vérifier si la nature de ce dernier influe sur ses pratiques après établissement des taux d'expulsion respectifs

---

<sup>882</sup> Ceux-ci incluent, mais ne se limitent pas, aux droits « en termes d'emploi, de logement, de formation, d'éducation, de culture et d'assistance sociale et médicale et lever les obstacles qui l'entravent ». Voir *Conclusions 2003*, France, p. 227.

<sup>883</sup> Voy. *Conclusions 2003*, France, p. 227. Cet enseignement est également repris, textuellement, dans les décisions sur réclamations collectives : *Centre européen des droits des Roms (CEDR) c. France*, réclamation n° 51/2008, décision sur le bien-fondé du 19 octobre 2009, § 93 ; *FIDH c. Belgique*, réclamation n° 62/2010, décision sur le bien-fondé du 21 mars 2012, § 201.

<sup>884</sup> Voir *Conclusions 2003*, France, pp. 227-228.

<sup>885</sup> Aux termes des *Conclusions 2003*, France, p. 227 : « à cibler très précisément les groupes et régions les plus vulnérables ».

<sup>886</sup> Les principes de synchronie et de diachronie sont deux approches d'un même sujet d'étude. La première s'intéresse à sa mise en place à un moment donné du temps, tandis que la seconde s'intéresse à ses évolutions dans le temps.

- Epingler quelques caractéristiques procédurales : investissement des personnes concernées dans le processus (présence à l’audience,... ?), coût de la procédure,...

Et ce, en vue de (notamment pour des modifications législatives) :

- Réfléchir à des pistes de solutions en amont, le monitoring étant un outil de prévention.
- Modaliser et adapter les procédures

## **Section 2. Situation actuelle quant au recueil de données chiffrées relatives aux expulsions**

- Quel que soit le type d’expulsion ou l’étape de la procédure (requête/jugement/saisine du huissier), les statistiques officielles n’existent pas vu l’absence de bases de données centralisées, systématiques, exhaustives et validées sur ce phénomène ; les données collectées sont souvent sporadiques et incomplètes ; la multiplicité des acteurs impliqués à chaque niveau de procédure rend extrêmement difficile la production de données fiables et comparables.
- Ainsi, la digitalisation des justices de paix ne permet actuellement pas de procéder au monitoring souhaité, tant des demandes d’expulsion introduites par les propriétaires que des jugements prononcés ;
- Les CPAS ne procèdent pas, à ce jour, à un recueil systématique organisé du nombre de demandes d’expulsion et de jugements prononcés sur leur territoire : ils ne constituent dès lors pas un canal d’informations qui s’impose d’emblée ;
- Jusqu’à ce jour, les huissiers de justice ne disposent pas non plus de statistiques officielles quant aux expulsions physiques effectives qu’ils ont exécutées, les chambres d’arrondissement comme la Chambre nationale des huissiers n’ayant aucune obligation en terme de collecte de telles données<sup>887</sup>.

---

<sup>887</sup> Selon les contacts entretenus avec Alexandra Canivet les 13 et 20 avril 2021 de la Chambre nationale des huissiers, si cette dernière ne disposait d’aucune statistique fiable au niveau national concernant le nombre annuel d’expulsions effectivement pratiquées par l’ensemble de ses membres, la situation engendrée depuis plus d’un an en raison de la crise de Covid-19 a amené le Comité de direction de la Chambre nationale des huissiers, fin 2020, à prendre la décision d’organiser la collecte de cette donnée au sein de tous les arrondissements judiciaires du pays, pour les années 2020 et 2021. La collecte de données, exécutée par le Centre d’expertise de la Chambre nationale des huissiers - service IT (SAM-TES,

## Section 3 - Recension des chiffres pertinents disponibles les plus récents

Cette recension a un double objectif :

- apporter une photographie approximative du phénomène des expulsions à partir de l'ensemble des données disponibles en 2021, en vue de conforter la nécessité de certaines révisions ou innovations législatives (comme, par exemple, le Fonds public d'arriérés de loyers). C'est l'objet de la présente section 3.
- mettre en lumière les données qui devraient être traitées dans le cadre du futur monitoring si l'on veut appréhender le phénomène dans toute sa complexité. C'est l'objet de la section 4.

### *Sous-section 1. Chiffres de contexte général*

- Région bruxelloise majoritairement constituée de locataires : en 2011, **61% des logements sont occupés par des locataires**<sup>888</sup>
- Locataires inégalement répartis sur le territoire de la Région bruxelloise : ils sont beaucoup plus présents dans le centre et en première couronne, et notamment dans les quartiers les plus pauvres, ce qui confirme le lien existant entre la pauvreté et le fait d'être locataire<sup>889</sup>
- Les ménages bruxellois consacrent en moyenne une proportion plus importante de leur budget pour se loger (34 %) par rapport aux ménages en Flandre (29,5 %) et à ceux en Wallonie (31 %)<sup>890</sup>

---

<https://www.huissiersdejustice.be/sam-tes/propos-de-sam-tes/sam-tes-ses-activites>), devrait être finalisée d'ici le mois de mai 2021. A cette heure, les chercheurs ignorent toutefois si pareille collecte va être pérennisée au-delà de 2021.

<sup>888</sup> Voy. Censur 2011, [https://www.census2011.be/data/fresult/fresults\\_fr.html](https://www.census2011.be/data/fresult/fresults_fr.html).

<sup>889</sup> Voy. *Rapport thématique « Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise »*, Observatoire de la Santé et du Social, octobre 2019.

<sup>890</sup> Voy. notamment, *Baromètre social. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté, 2019*, Observatoire de la santé et du social, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/barometre-welzijnsbarometer/barometre\\_social\\_2019.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/barometre-welzijnsbarometer/barometre_social_2019.pdf)

- Le pourcentage de la population vivant sous le seuil de risque de pauvreté est significativement plus élevé en Région bruxelloise (entre 30 % et 37 %) qu'en Flandre (entre 8 % et 12 %) et en Wallonie (entre 18 % et 25 %)<sup>891</sup>.

### ***Sous-section 2. Profil des propriétaires de logements mis en location en RBC***

- Les données officielles les plus récentes concernant le nombre de logements mis en location à Bruxelles datent du census2011, recension qui ne contient malheureusement pas d'information sur le type de bailleur. Il est toutefois possible de faire une estimation en croisant les données Censuses avec d'autres données :

- **Nombre de logements loués en 2011 : 299.609 (census2011)**
- Nombre de logements sociaux total en 2011 : 38.840 (SLRB)

⇒ Estimation de la part des logements sociaux dans le parc de logements mis en location en **2011 : 12,96%** (pourcentage toutefois légèrement surestimé car le nombre de logements sociaux mentionné en 2011 par la SLRB inclut les logements vides).

En 2018-2019, le nombre de logements mis en location avoisinerait les 350.000 unités. En 2021, le nombre de logements non occupés par un ou plusieurs de ses propriétaires (l'ensemble des logements loués, occupés à titre gratuit, les résidences secondaires et les logements inoccupés) serait de 396.481 unités

- Au 31 décembre 2016<sup>892</sup>, la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB) comptait 39 586 logements sociaux dont 36 117 loués et 3 469 vides (en rénovation ou en vacances locatives). En 2019, il y avait **35845 logements sociaux**

---

<sup>891</sup> Voy. données 2019 de l'enquête sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC), publiées le 15 octobre 2020 par Statbel : <https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/indicateurs-de-pauvrete-belges-en-2019-par-region-et-par-province>. Voy. également *Baromètre social. Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté, 2019*, Observatoire de la santé et du social, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/barometre-welzijnsbarometer/barometre\\_social\\_2019.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/barometre-welzijnsbarometer/barometre_social_2019.pdf), p. 17 ; et les différents baromètres de la pauvreté : <https://www.luttepauvrete.be/des-faits-et-des-chiffres/>

<sup>892</sup> C'est l'année la plus récente pour laquelle la SLRB fournit à la fois les chiffres du nombre total de logements sociaux et de ceux effectivement loués.

**effectivement loués<sup>893</sup>, à savoir environ 11 % de parc locatif global, si on évalue à 350.000 unités environ le nombre de logements mis en location en 2018-2019.**

- Outre les logements sociaux gérés par les Sociétés Immobilières de Service Public (SISP), il existe un certain nombre (nettement plus limité) d'autres logements publics à caractère social (logements communaux, du CPAS, du Fonds du logement) :
  - Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, 7 335 logements communaux, 2 285 logements des CPAS et 1229 logements du Fonds du logement sont recensés<sup>894</sup>, à savoir 10.849 logements, **soit environ 3 % de parc locatif global (à nouveau, si on évalue à 350.000 unités environ le nombre de logements mis en location en 2018-2019).**
  - Ainsi, plus de 9 620 logements appartiennent aux communes et CPAS. Notons toutefois qu'une partie de ces logements sont loués à des prix proches du marché privé (et sont donc réservés à la classe moyenne). L'autre partie, dite socialisée, sont des logements pour lesquels des subsides régionaux ont été utilisés pour leur construction ou rénovation et qui, en contrepartie, sont plus abordables et destinés aux ménages à plus faibles revenus
- Le nombre de logements loués via une **AIS** augmente d'année en année. **En 2021, les 23 AIS agréées en Région bruxelloise gèrent plus de 7000 logements**, selon la Fédération des Agences Immobilières Sociales (FEDAIS)<sup>895</sup>, **à savoir environ 2 % de parc locatif global.**
- Les **propriétaires privés**, qui représenteraient donc environ **84 % du parc locatif global** peuvent être de grandes sociétés ou simplement posséder un logement supplémentaire. En Région bruxelloise, la plupart des propriétaires sont des particuliers<sup>896</sup>.

---

<sup>893</sup> <https://slrb-bghm.brussels/fr/particulier/publications/nos-publications/statistiques-des-sisp-2019>

<sup>894</sup> Voy. *Rapport thématique « Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise »*, Observatoire de la Santé et du Social, octobre 2019, pp. 24-25.

<sup>895</sup> <https://www.fedais.be/qu-est-ce-qu-une-ais>

<sup>896</sup> Voy. les développements *infra*, ainsi que *Rapport thématique « Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise »*, Observatoire de la Santé et du Social, octobre 2019, pp. 20-21.

Ces pourcentages sont toutefois évoqués à titre purement indicatif ; ils doivent être appréhendés avec la plus extrême prudence, vu l'absence de statistiques officielles récentes, tant sur le nombre de logements loués en RBC que sur le statut/la qualité de leurs propriétaires respectifs.

### ***Sous-section 3. Chiffres relatifs aux expulsions***

#### **A. Situation de la RBC en comparaison avec d'autres entités territoriales**

Selon l'enquête EU-Silc de 2012<sup>897</sup>, la Belgique a un taux d'expulsion plus élevé que la moyenne européenne. Le tableau comparatif suivant l'illustre<sup>898</sup>.

---

<sup>897</sup> L'enquête EU-Silc 2012 est celle qui fournit les données les plus complètes sur les expulsions domiciliaires au sein de l'Union européenne, même si elle comporte certaines lacunes quant à la comparabilité des données. Les chercheurs ont demandé à un échantillon d'environ 270000 personnes interrogées, âgées de 16 ans et plus, vivant respectivement au sein d'environ 130 000 ménages répartis parmi tous les États membres de l'UE: «avez-vous personnellement changé de logement au cours des cinq dernières années?». S'ils répondaient par l'affirmative, la question subséquente était : «Quelle était la raison pour laquelle vous avez changé le dernier logement que vous habitez?». L'une des dix options était «expulsion / saisie». Cette enquête permet une tentative de comparaison entre les États membres de l'UE.

<sup>898</sup> Ce tableau est produit par l'IGEAT en 2020 dans le cadre de leur recherche Bru-Home. Les chiffres absolus portent sur le nombre de personnes qui ont été expulsées au cours des cinq années précédant l'année 2012 au sein des États de l'Union européenne. Bru-Home est un projet de recherche portant sur l'« État de la situation et conséquences de l'expulsion de logement à Bruxelles », financé par [Innoviris.brussels](http://innoviris.brussels) (financement Anticipate) et développé par [Cosmopolis \(VUB\)](http://cosmopolis.vub.be) et [IGEAT \(ULB\)](http://igeat.ulb.be), visant à mieux comprendre la problématique de l'expulsion de logement à Bruxelles : « Cette étude vise à combler cette lacune en cartographiant le territoire inexploré des expulsions et en analysant leurs impacts sur la vie urbaine bruxelloise. Il s'agit de rendre visible l'extrême précarité du logement et de tenter de faire la lumière sur cette problématique actuellement « non-détectée », en utilisant une méthode de recherche combinant la collecte et l'analyse de données quantitatives, l'analyse des politiques, des entretiens qualitatifs et de l'ethnographie ». Voy. : <http://bru-home.ulb.be/wordpress/fr/projet-de-recherche/>. La recherche a débuté en 2018 et se déroule sur 4 ans. Les chercheuses du projet sont Eva Swyngedouw (VUB) et Pernelle Godart (ULB), et les superviseurs Bas van Heur (VUB) et Mathieu Van Criekingen (ULB). Voy. ULB-IGEAT, « The prevalence and consequences of evictions for the housing precariat in brussels. A state of the arts », [https://bru-home.ulb.be/reports/state\\_of\\_the\\_arts.pdf](https://bru-home.ulb.be/reports/state_of_the_arts.pdf), 2020, p. 4. Le centre de recherche a notamment élaboré une cartographie, en ligne, des expulsions en 2018 : <http://bru-home.ulb.be/wordpress/fr/cartographie-des-expulsions/>. En termes de méthodologie quantitative, l'IGEAT s'est notamment inspiré de « Evictionlab.org » de l'Université de Princeton qui a construit le premier ensemble de données sur les expulsions aux États-Unis : <https://evictionlab.org/covid-housing-scorecard-methods/>

**Table 1: Comparison of absolute and relative eviction rates between EU member states based on 2012 EU-SILC**

<b>EU Member State</b>	<b>Inhabitants</b>	<b>Eviction (% of total population)</b>	<b>Total number of evicted persons</b>
Lithuania (LT)	3 003 600	0.00	---
Romania (RO)	20 096 000	0.00	---
Bulgaria (BG)	7 327 200	0.01	733
Croatia (HR)	4 276 000	0.02	855
Hungary (HU)	9 931 900	0.02	1 986
Slovakia (SK)	5 404 300	0.02	1 081
Czech Republic (CZ)	10 505 400	0.03	3 152
Denmark (DK)	5 580 500	0.03	1 674
Slovenia (SI)	2 055 500	0.04	822
Austria (AT)	8 408 100	0.06	5 045
Netherlands (NL)	16 730 300	0.07	11 711
Malta (MT)	417 500	0.07	292
Sweden (SE)	9 482 900	0.08	7 586
Greece (EL)	11 123 000	0.09	10 011
Ireland (IE)	4 582 700	0.09	4 124
Portugal (PT)	10 542 400	0.10	10 542
Germany (DE)	80 327 900	0.10	80 328
Italy (IT)	59 394 200	0.11	65 334
Spain (ES)	46 818 200	0.12	56 182
Finland (FI)	5 401 300	0.12	6 482
Latvia (LV)	2 044 800	0.12	2 454
Estonia (EE)	1 325 200	0.12	1 590
Poland (PL)	38 538 400	0.13	50 100
<b>European Union (28)</b>	<b>504 582 500</b>	<b>0.14</b>	<b>706 415</b>
Cyprus (CY)	862 000	0.18	1 552
France (FR)	65 287 900	0.24	156 691
<b>Belgium (BE)</b>	<b>11 094 900</b>	<b>0.27</b>	<b>29 956</b>
United Kingdom (UK)	63 495 300	0.28	177 787
Luxembourg (LU)	524 900	0.41	2 152

Source: Eurostat, EU-SILC module 2012 on housing conditions, , edited by the author

Sur la base de quelques statistiques disponibles, l'IGEAT estime par ailleurs que le taux de population bruxelloise menacée d'expulsion est incontestablement plus élevé qu'en Flandre et en Wallonie<sup>899</sup>.

<sup>899</sup> ULB-IGEAT, « The prevalence and consequences of evictions for the housing precariat in brussels. A state of the arts », [https://bru-home.ulb.be/reports/state\\_of\\_the\\_arts.pdf](https://bru-home.ulb.be/reports/state_of_the_arts.pdf), 2020, p. 7. Afin de ne pas induire en erreur la RBC sur la base de chiffres lacunaires, les auteurs ne reproduisent toutefois pas les taux indiqués dans le rapport précité.

## B. Chiffres globaux d' « expulsion » pour le marché locatif privé et public en RBC

L'Observatoire de la Santé et du Social, au sein de la Région bruxelloise, a estimé - via une enquête auprès des CPAS ainsi que des données disponibles auprès des zones de police et des huissiers en 2017 – qu'approximativement :

- **5000 expulsions judiciaires sont demandées par an** en Région bruxelloise via requête ou citation devant la Juge de Paix, ce qui correspond à 1,5% des ménages locataires de la Région ;
- **1200 expulsions sont organisées** par huissier (une date est planifiée),
- et environ **600 expulsions (584 en 2017) sont effectivement exécutées par intervention d'huissiers**, à savoir 0,2% de la population locataire<sup>900</sup>.

Tout en ajoutant que ces chiffres sont très certainement sous-estimés, dès lors qu'ils ne reposent que sur des données parcellaires<sup>901</sup>, et qu'ils n'englobent pas les expulsions illégales, potentiellement très nombreuses.

Les chiffres récoltés et communiqués en avril 2021 par la Chambre d'Arrondissement des huissiers de justice de Bruxelles mentionnent le nombre d'expulsions domiciliaires exécutées par huissier, ces trois dernières années en Région bruxelloise<sup>902</sup> :

- 2018 : 480 expulsions domiciliaires
- 2019 : 508 expulsions domiciliaires
- 2020 : 249 expulsions domiciliaires (sur une période limitée vu les moratoires successifs, adoptés depuis le début de la crise sanitaire de mi-mars 2020 au 31 août 2020, puis de fin octobre au 31 décembre 2020)

---

<sup>900</sup> Voy. *Rapport thématique « Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise »*, Observatoire de la Santé et du Social, octobre 2019, pp. 50 (y compris pour la figure 9) et 51.

<sup>901</sup> 16 CPAS sur 19 ont collaboré, mais ceux-ci n'encodent pas les données de la même manière (juste les requêtes et citations, d'autres juste les jugements d'expulsions, d'autres encore compte deux fois une même affaire quand, pour cette dernière, ils ont obtenu acte introductif d'instance et jugement), voire ne les encodent pas systématiquement. De plus, certains CPAS soupçonnent que des cas se perdent en cours de route. Voy. *Rapport thématique « Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise »*, Observatoire de la Santé et du Social, octobre 2019, p. 59. L'Observatoire ajoute, concernant les demandes d'expulsion, que lorsque les données des justices de paix centralisées auprès du SPF Justice seront disponibles, il sera utile de les confronter à celles récoltées auprès des CPAS présentées ici afin d'en évaluer la validité.

<sup>902</sup> Voy. Échanges de courriels avec Monsieur Thierry Van Diest, 19 avril 2021.

La Chambre d'Arrondissement confirme, en analysant les données disponibles en interne de ces cinq dernières années, que le nombre d'expulsions exécutées annuellement par leur office avoisine vraisemblablement les 500 à 600 par an, sans disposer toutefois de statistiques parfaitement exactes. En effet, certains huissiers ne communiquent pas leurs chiffres, dès lors qu'aucune obligation n'existent actuellement en ce sens. La pratique des huissiers de justices révèle toutefois une évolution nette du nombre d'expulsions, sur les 15 dernières années ; ainsi, en 2018 un huissier de justice déclarait : « *il y a 10 ans, une étude bruxelloise était amenée à organiser 2 à 3 expulsions par mois, aujourd'hui ce sont 2 à 3 expulsions par semaine auxquelles elle doit faire face !* »<sup>903</sup>.

La donnée cruciale du nombre de **jugements d'expulsion** rendus par an n'avait jamais été systématiquement analysée avant le projet de recherche BRU-HOME par l'IGEAT de l'ULB, démarré en 2018<sup>904</sup>. Les premiers résultats sont disponibles depuis le 1<sup>er</sup> mars 2021<sup>905</sup>.

Selon le centre de recherche IGEAT de l'ULB, sur la base d'un recueil exhaustif des jugements d'expulsions rendus dans 11 cantons de RBC<sup>906</sup> (pour un territoire représentant treize communes et demie), un total de 2.740 jugements d'expulsions ont été prononcés en 2018 : autrement dit, il y a donc eu 15 jugements expulsions pour 1000 logements loués en 2018 dans ces cantons. Si on extrapole le même taux à l'ensemble de la Région bruxelloise, on obtient environ **4.350 ménages qui**

---

<sup>903</sup> A. BAUWELINCKX, « Les expulsions de logement, mieux vaut prévenir » in L. NOEL et al., *Regards croisés sur les expulsions de logement et le mal logement*, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/regards-croises\\_2019\\_fr.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/regards-croises_2019_fr.pdf) p.16. L'auteure cite Quentin Debray, Huissier de justice.

<sup>904</sup> Cette étude, déjà précitée, vise à développer une estimation du nombre d'expulsions au sein de la Région bruxelloise et à analyser les caractéristiques sociodémographiques et la répartition géographique de la population expulsée, et ce à partir de l'analyse des données des jugements autorisant l'expulsion dans les 18 cantons judiciaires bruxellois. Ces données couvrent donc exclusivement des expulsions survenant dans un contexte judiciaire.

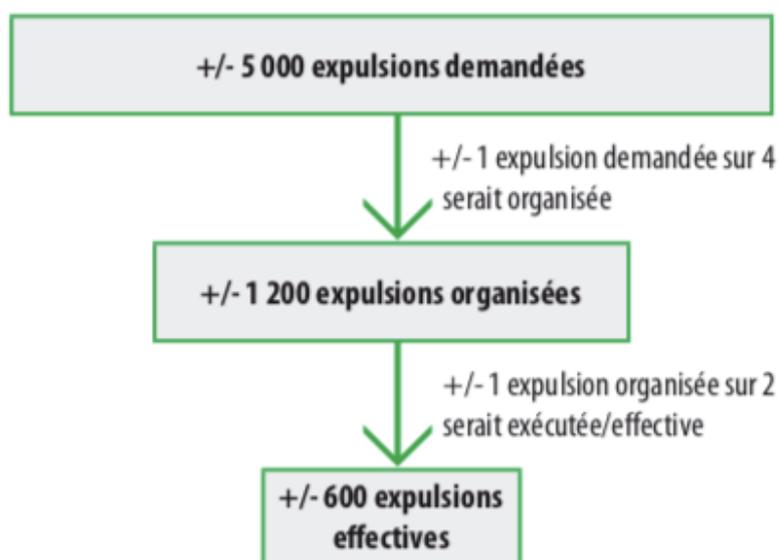
<sup>905</sup> IGEAT-ULB, *Mapping housing evictions in brussels - Preliminary results for the third work package of the BRU-HOME research project on March, 2021- Developing an estimate, analyzing the socio-demographic characteristics and geographical distribution of evicted population*, mars 2021, <http://bru-home.ulb.be/reports/methodology.pdf>.

Les chercheurs ont par ailleurs bénéficié de plusieurs échanges de qualité avec Pernelle Godart, en janvier et février 2021.

<sup>906</sup> En fin février 2021, les chercheurs de l'IGEAT ont collecté, encodé et entièrement traité des données pour 11 cantons, à savoir: Auderghem (y compris Boitsfort), Etterbeek, Bruxelles 3 (Laeken), Bruxelles 4 (au nord de Bruxelles), Forest, Jette (y compris Ganshoren et Koekelberg), Molenbeek4, Saint-Gilles, Saint-Josse (y compris Evere) et les deux cantons de Schaerbeek. Nous sommes en train de collecter ou d'encoder des données pour 6 autres cantons, à savoir: Anderlecht 1, Anderlecht 2 (dont Berchem), Bruxelles 1 (sud du pentagone et avenue Louise), Bruxelles 2 (quartier européen et nord-ouest du pentagone), Ixelles et Woluwe-Saint-Pierre (y compris Woluwe-Saint-Lambert). Seul le canton d'Uccle a refusé de nous laisser accéder aux jugements. Nous avons l'intention de réessayer plus tard, en faisant valoir que tous les autres cantons ont accepté. Néanmoins, le tribunal de paix d'Uccle nous a communiqué le montant total des jugements d'expulsion pour l'année 2018.

auraient reçu un jugement d'expulsion de leur logement pour l'année 2018<sup>907</sup>. Si l'on compare ces premiers résultats aux données collectées par l'Observatoire de la santé et du social, cela signifierait soit que près de 9 demandes d'expulsion sur 10 aboutissent à un jugement d'expulsion, soit que les données collectées par l'Observatoire quant au nombre de requêtes et citations introduites sont sous-estimées. Cette question doit impérativement être clarifiée dans un futur monitoring.

**Figure 9 : Approximation du nombre de demandes d'expulsions judiciaires, d'expulsions organisées et d'expulsions effectives, Région bruxelloise, 2017**



Source : Enquête auprès des CPAS bruxellois (demandes d'expulsions) et Chambre des huissiers de l'arrondissement de Bruxelles (expulsions effectives), complétés par d'autres sources parcellaires. Il faut garder à l'esprit que **ces données sont à interpréter avec grande prudence** : en l'absence de statistiques officielles sur les expulsions au moment de la rédaction de ce rapport, il s'agit d'un ordre de grandeur approximatif basé sur des données incomplètes.

NB : sont considérées ici uniquement les expulsions judiciaires ; certaines expulsions administratives et surtout, les expulsions illégales et informelles, ne se trouvent pas dans ces estimations.

<sup>907</sup> IGEAT-ULB, *Mapping housing evictions in brussels - Preliminary results for the third work package of the BRU-HOME research project on March, 2021- Developing an estimate, analyzing the socio-demographic characteristics and geographical distribution of evicted population, 2021*, <http://bru-home.ulb.be/reports/methodology.pdf>, pp. 7-8.

**L'IGEAT fournit d'autres données générales, issues de l'analyse des jugements d'expulsion rendus<sup>908</sup> :**

*Au sujet du déroulement de la procédure :*

A la base de données traitées pour 7 cantons seulement sur cette question précise<sup>909</sup>, on comptabilise **87,2% d'affaires** soldées par un jugement d'expulsion qui ont été **introduites par requête** (requêtes conjointes ou simples, confondues)<sup>910</sup> et **12,8% par citation**<sup>911</sup>, sans qu'à ce jour une distinction soit opérée par les chercheurs sur la qualité du demandeur (locataire ou propriétaire), ni sur la question de savoir si le jugement a été rendu sur opposition (à savoir lorsqu'une des parties fait défaut, n'est pas présente à l'audience).

- Parmi les 2740 jugements autorisant une expulsion, **66% concernent une expulsion immédiate**, 18% formulent une date limite de départ des locataires et 16% accordent à ces derniers une dernière chance de payer leurs dettes.
- Dans **59% des cas, les locataires n'étaient ni présents à l'audience ni représentés par un parent ou un avocat**. Dans 30% des cas, ils étaient présents personnellement, et dans seulement 11% des cas représentés par un avocat<sup>912</sup>.

---

<sup>908</sup> IGEAT-ULB, *Mapping housing evictions in brussels - Preliminary results for the third work package of the BRU-HOME research project on March, 2021- Developing an estimate, analyzing the socio-demographic characteristics and geographical distribution of evicted population, 2021*, <http://bru-home.ulb.be/reports/methodology.pdf>, pp.14-15, y compris pour la figure 8. Il s'agit de statistiques pour les onze cantons dont les données ont été traitées : elles seront complétées et analysées une fois la collecte, l'encodage et le traitement des données terminés.

<sup>909</sup> Données transmises par Pernelle Godart, à la suite d'échanges oraux et écrits, durant les mois de février et mars 2021.

<sup>910</sup> Une requête est un mode d'introduction de procédure en justice qui ne peut être utilisé que dans certaines matières déterminées : par exemple les contrats de bail, mais aussi les obligations alimentaires, ou le règlement collectif de dettes. C'est un document écrit, reprenant une série de mentions, qui doit être remis au greffe, qui se chargera ensuite d'un envoi aux parties pour convocation à l'audience. Elle est peu coûteuse dès lors qu'elle permet l'économie des frais d'huissier (voy. *infra*). La « requête conjointe » est un acte par lequel les parties, en application de l'article 706 du Code judiciaire, comparaissent volontairement devant la juridiction (avant le 1er janvier 2013, on le nommait « procès-verbal de comparution volontaire »). La requête conjointe est incontestablement un procédé très sûr et peu coûteux : comme les deux parties comparaissent spontanément devant le tribunal, l'efficacité de la convocation du défendeur (l'usager endetté) est garantie.

<sup>911</sup> La citation est le mode général d'introduction de procédure en justice. Elle s'opère via l'intervention d'un huissier de justice, et est dès lors plus coûteuse que la requête (entre 75 et 200 EUR). Le document de citation convoque le défendeur à comparaître en justice à telle date, telle heure, pour tel motif.

<sup>912</sup> Dans l'étude *Justice de paixpaix : bailleurs welcome !* publiée en 2021 par le RBDH, à la base de tous les jugements relatifs au bail, rendus en 2015 par le Juge de PaixPaix du Canton de Molenbeek et en 2018 par le

Au sujet des causes d'expulsion :

- Les **arriérés (loyer et/ou charges > 700 €) justifient l'expulsion dans 77,6% des cas**<sup>913</sup>. Les principales autres raisons évoquées sont: résiliation du bail par le bailleur (ou non-renouvellement) dans 9,3% des cas, accord entre parties (1,9%), occupation sans titre ni droit (1,3%), dégâts locatifs (0,9%), troubles du voisinage (0,8%), mauvais usage et insalubrité (0,7%) et, dans une bien moindre mesure, sur-occupation du logement, sous-location, conflit avec la famille ou le propriétaire, nullité du bail, non-respect des conditions de logement social et saisie du bien loué. Il y a par ailleurs près de 6% des jugements d'expulsion pour lesquels aucune raison n'est mentionnée. Les chercheurs disent être cependant conscients que ces chiffres peuvent masquer des réalités beaucoup plus complexes. En effet, nombreux jugements fournissent peu d'informations sur les causes réelles des expulsions qui sont souvent multiples. Par exemple, les locataires peuvent retenir le loyer (ou une partie de celui-ci) parce qu'ils considèrent que le propriétaire doit d'abord réparer leur appartement, et pour compenser leur trouble de jouissance. Mais ce faisant, ils fournissent un prétexte à l'expulsion pour cause d'impayés.
- Le **montant médian des arriérés de loyers et/ou charges est de 2.700 euros** alors que le **montant moyen est de 3.800 euros**, ce qui correspond à un arriéré de 3 à 4 mois de loyers<sup>914</sup>.

---

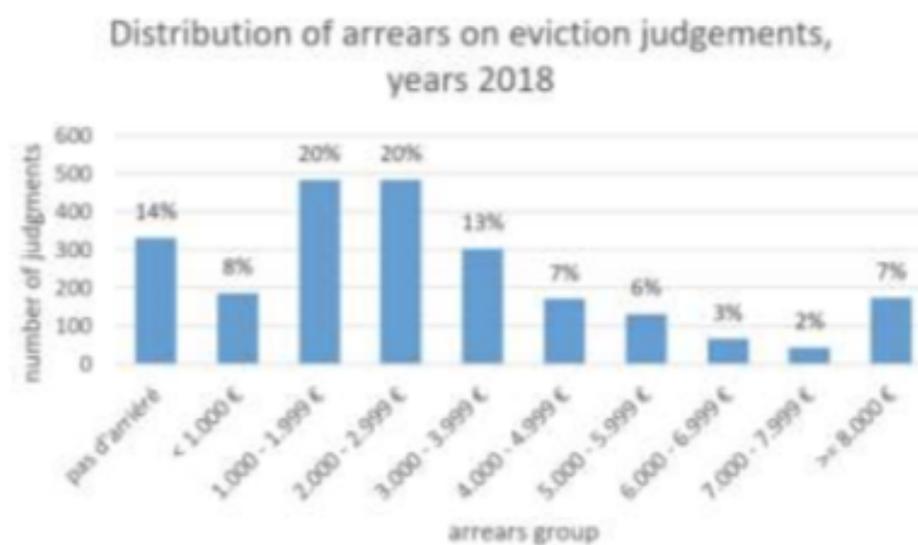
Juge de PaixPaix du Canton de Forest, le RBDH conclut que de 50 % des cas, le locataire fait défaut à l'audience. Et que les locataires ne sont à l'initiative de la procédure que dans 7 % des situations. Voy. [http://rbdh-bbrow.be/wp-content/uploads/2021/01/rbdh\\_eture-justice\\_de\\_paixpaix\\_fr\\_2020.pdf](http://rbdh-bbrow.be/wp-content/uploads/2021/01/rbdh_eture-justice_de_paixpaix_fr_2020.pdf), pp. 3, 8-9.

<sup>913</sup> Ce pourcentage pourrait être jugé sous-estimé. En effet, les chercheurs ont décidé de ne pas considérer les arriérés de moins de 700 euros comme un motif d'expulsion. Il s'agit d'un seuil arbitrairement choisi par eux en fonction du montant du loyer moyen à Bruxelles. Par ailleurs, si le jugement énonce clairement un autre motif d'expulsion, mais qu'il y a néanmoins des arriérés de plus de 700 euros, l'autre motif sera ici privilégié dans le recensement de l'ULB. Il faut bien admettre que c'est très compliqué de faire la preuve, devant le juge de paix, d'un comportement problématique justifiant une expulsion ; c'est pourquoi les propriétaires sollicitant une résolution du bail et l'expulsion du locataire invoquent souvent des arriérés de loyer, là où ce n'est pas le vrai problème.

<sup>914</sup> Sur la base de l'enquête 2018 de l'Observatoire des loyers, il apparaît en effet que le **loyer mensuel médian est de 700 € en 2018**, ce qui implique que la moitié des locataires bruxellois payent un loyer supérieur à ce montant. Un quart des locataires louent leur logement pour moins de 550 € par mois (1er quartile) et un quart d'entre eux (3ème quartile) pour plus de 830 € par mois. Le **loyer moyen** en 2018 s'élève quant à lui à **739 €**. Voy. M.-L. De Keersmaecker, *Observatoire des Loyers : enquête 2018*, Bruxelles : Observatoire régional de l'habitat, Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2019, 99 p. Pour consulter le rapport, voy. <http://slrb.brussels/sites/website/files/publications/documents/slrb-obsloyer-enquete2018-fr-web.pdf>

La plupart des jugements d'expulsion reposent ainsi sur de faibles dettes locatives<sup>915</sup>. Voy. la figure 8 sur la répartition des arriérés en RBC<sup>916</sup>.

Fig. 8. Amount of arrears on eviction judgements, year 2018.



Au sujet du profil des personnes cibles d'un jugement d'expulsion :

- Recensement de certaines données relatives aux caractéristiques des locataires, à partir d'échantillonnages à géométrie variable : sexe, âge, origine<sup>917</sup> ;
  - 56 % des personnes recevant un jugement d'expulsion sont des hommes, 43 % des femmes, le pourcentage restant est inconnu. La présence d'enfants n'est jamais mentionnée ;

<sup>915</sup> A titre comparatif, voy. les chiffres recueillis pour les cantons de Charleroi par le CEHD : CEHD (Centre d'Études en Habitat Durable), *Une appréhension de la sinistralité dans le cadre de l'activation d'un régime de garantie locative*, par Lebrun R., 2017, 78 p., <http://www.cehd.be/publications/rapports-de-recherche>. Plus spécifiquement pour les 10% des sorties de bail (fins ou ruptures de contrat de location) qui passent par une procédure de Justice de Paix (cantons de Charleroi), la moyenne des arriérés est de 2.703€, la moyenne des dégâts est de 2.301€ et la moyenne des garanties locatives constituées de 1.032€.

<sup>916</sup> Cette figure est extraite du rapport suivant ; IGEAT-ULB, *Mapping housing evictions in brussels - Preliminary results for the third work package of the BRU-HOME research project on March, 2021- Developing an estimate, analyzing the socio-demographic characteristics and geographical distribution of evicted population*, 2021, <http://bru-home.ulb.be/reports/methodology.pdf>, p.14.

<sup>917</sup> IGEAT-ULB, *Mapping housing evictions in brussels - Preliminary results for the third work package of the BRU-HOME research project on March, 2021- Developing an estimate, analyzing the socio-demographic characteristics and geographical distribution of evicted population*, 2021, <http://bru-home.ulb.be/reports/methodology.pdf>, p. 15.

- Sur la base des années de naissance pour 1958 locataires, l'IGEAT recense toutefois 58% d'entre eux nés entre 1970 et 1989, à savoir la tranche d'âge la plus susceptible d'avoir des enfants à la maison (voy figure 9, ci-dessous<sup>918</sup>) ; par ailleurs, le taux de personnes âgées expulsées est faible ;
- Sur la base des lieux de naissance pour 1.138 locataires, l'IGEAT observe que 27% sont nés en Belgique, 27% au sein d'un autre Etat de l'Union européenne, 37% sont originaires du continent africain et les 9% restants d'ailleurs. Plus des deux tiers des locataires « expulsés » sont donc nés hors de Belgique.

*Fig. 9. Age of the persons mentioned in judgements being evicted, year 2018.*



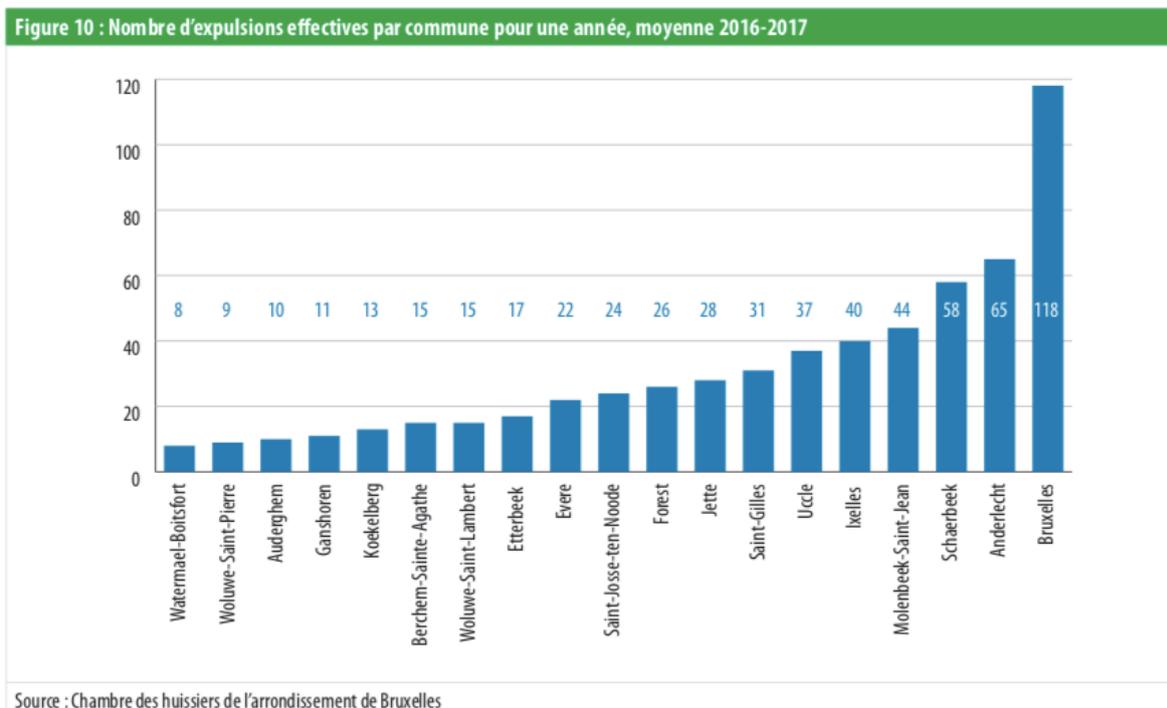
### **Répartition géographique des expulsions au sein de la RBC**

L'Observatoire du Social et de la Santé a procédé, en 2017, à un affinement géographique de ses données.

A la lecture des **chiffres absolus des expulsions effectives exécutées par huissier** en Région de Bruxelles-Capitale, on constate qu'environ **la moitié d'entre elles se répartissent à travers quatre communes**, Bruxelles ville (118 cas), Anderlecht (65 cas), Schaerbeek (58 cas) et Molenbeek (44 cas)

<sup>918</sup> *Op cit.*

sur la période 2016-2017, ce qui correspond simplement aux communes les plus peuplées de la RBC<sup>919</sup> :

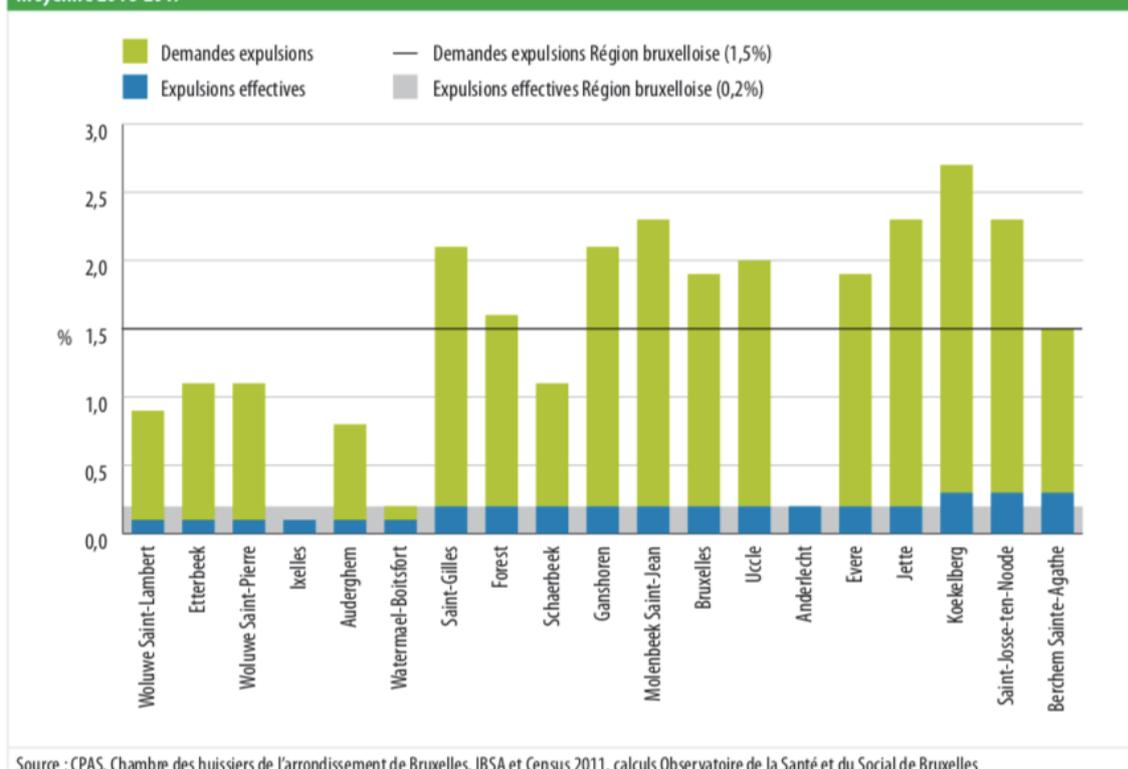


Mais si l'on compare le **nombre relatif d'expulsions par rapport au nombre de locataires dans chaque commune respective**, on observe utilement que les communes de Berchem-Sainte-Agathe, Saint-Josse-Ten-Node, Koekelberg, Jette, Evere et Anderlecht ont le plus grand nombre relatif d'expulsions effectives<sup>920</sup> :

<sup>919</sup> Voy. *Rapport thématique « Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise »*, Observatoire de la Santé et du Social, octobre 2019, pp. 50-51, y compris pour la figure 10.

<sup>920</sup> Voy. *Rapport thématique « Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise »*, Observatoire de la Santé et du Social, octobre 2019, pp. 52 et s., y compris pour la figure 11. Voy. IGEAT-ULB, *Mapping housing evictions in brussels - Preliminary results for the third work package of the BRU-HOME research project on March, 2021- Developing an estimate, analyzing the socio-demographic characteristics and geographical distribution of evicted population*, 2021, <http://bru-home.ulb.be/reports/methodology.pdf>, p.8 : établissement du taux d'expulsion par commune de la Région bruxelloise.

Figure 11 : Part de demandes d'expulsions et d'expulsions effectives parmi les locataires, pour une année, par commune bruxelloise, moyenne 2016-2017



### Evolution temporelle des expulsions au sein de la RBC

Pour le canton de Laeken, l'IGEAT a quantifié les jugements pris sur deux années distinctes – 2014 et 2018 – pour analyser l'éventuelle évolution quantitative. En l'espèce, l'augmentation des jugements est significative : on observe une croissance de 186 à 242 jugements d'expulsion, soit un taux de croissance annuel moyen de 6,8%<sup>921</sup>.

### Caractéristiques des propriétaires « expulsants »

D'après les données recueillies par l'IGEAT, la répartition des propriétaires ayant obtenu un jugement d'expulsion à l'encontre de leur locataire est la suivante<sup>922</sup> :

<sup>921</sup> IGEAT-ULB, *Mapping housing evictions in brussels - Preliminary results for the third work package of the BRU-HOME research project on March, 2021- Developing an estimate, analyzing the socio-demographic characteristics and geographical distribution of evicted population, 2021*, <http://bru-home.ulb.be/reports/methodology.pdf>, p. 15.

<sup>922</sup> *Op cit.*, p. 10.

- Individus privés : 71,1%
- Sociétés privés : 12,3%
- SISP (donc logements sociaux) : 9,5%, à savoir environ 410 jugements
- Autres acteurs publics (CPAS, communes, Fonds du logement) : 3,7%, à savoir environ 145 jugements
- AIS : 3,4%, à savoir environ 145 jugements

83,4 % des jugements expulsions sont donc la conséquence d'une procédure enclenchée par un propriétaire privé, alors que l'ensemble de ces derniers représenterait environ 84 % du nombre total de propriétaires louant des logements en RBC (voy. chiffres *supra*).

9,5 % des jugements expulsions sont la conséquence d'une procédure enclenchée par une SISP, alors que l'ensemble des SISP représenterait environ 11 % du nombre de propriétaires louant des logements en RBC (voy. chiffres *supra*). Ce qui signifie que les SISP enclenchent proportionnellement moins de procédure d'expulsion que les propriétaires privés.

**En revanche, les autres propriétaires publics, ainsi que les AIS, enclencheraient proportionnellement plus de procédures d'expulsion que les propriétaires privés, si l'on compare le taux de jugements d'expulsion obtenu avec le pourcentage de logements loués par ces derniers. Il y a là un phénomène à analyser.**

\*\*\*

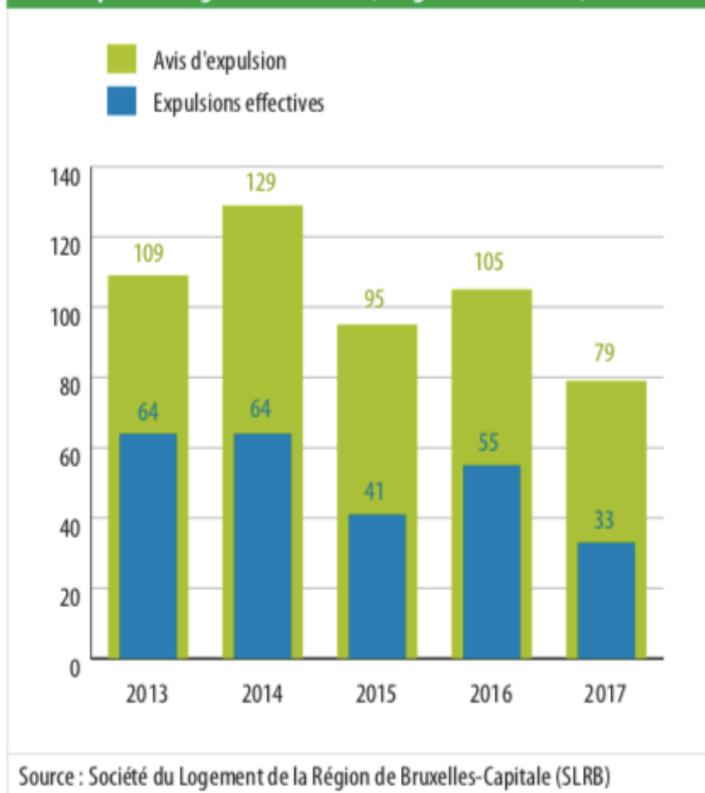
**Pour le marché locatif à caractère public et/ou social : données additionnelles confirmant le phénomène préalablement identifié**

#### Au sein des SISP

Au vu de la procédure spécifique aux SISP, il est nécessaire – pour avoir une compréhension correcte du phénomène - de comparer le nombre de jugements d'expulsion rendus à l'encontre d'un locataire social, avec le nombre d'avis d'expulsion, seuls à même de conduire – le cas échéant – à une expulsion par huissier.

Pour les années 2013 à 2017, on recense, de manière relativement stable et constante, entre 0,2 et 0,3% des personnes recevant l’avis d’expulsion de leur logement social<sup>923</sup>, dont la moitié (0,1 et 0,15 %) est effectivement expulsée par huissier<sup>924</sup>, ce qui est un taux moins élevé que dans le taux globalisé présenté *supra* (à savoir 0,2 %) :

**Figure 13 : Nombre d’avis d’expulsion et d’expulsions effectives dans le parc de logements sociaux, Région bruxelloise, 2013-2017**



Les années 2018-2019 marquent, au sein du logement social, une baisse des expulsions effectives par huissier à 24 par année, pour 74 avis d’expulsion sollicités en 2018<sup>925</sup> et 94 en 2019<sup>926</sup>. Les données 2020 ne sont pas encore disponibles auprès de la SLRB.

<sup>923</sup> Avis du Délégué social produit à la suite d’un rapport complet et motivé de la SISF, lui-même émis après jugement d’expulsion.

<sup>924</sup> Voy. *Rapport thématique « Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise »*, Observatoire de la Santé et du Social, octobre 2019, p. 54 (y compris pour la figure n°13).

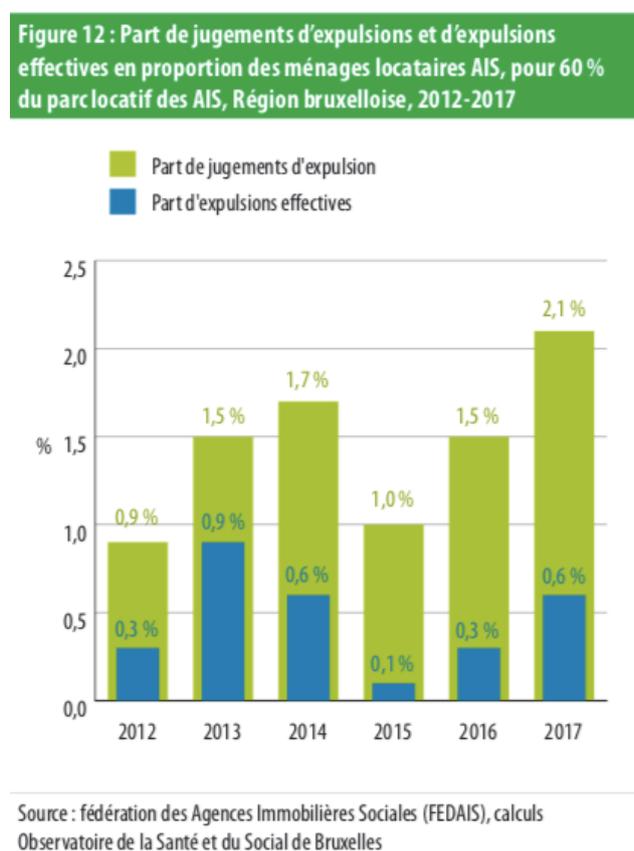
<sup>925</sup> SLRB, *Rapport annuel 2018, Pour un logement public de qualité en Région de Bruxelles-Capitale*, 2019, p. 37.

<sup>926</sup> SLRB, *Rapport annuel 2019, Pour un logement public de qualité en Région de Bruxelles-Capitale*, 2020, p. 53.

Il faut toutefois regretter l'absence de données disponibles quant aux éventuelles expulsions exécutées en hiver : de telles données permettraient d'évaluer l'efficacité du dispositif protecteur (dit de « trêve hivernale »), en vigueur dans les logements sociaux.

### Au sein des AIS :

Dans le secteur des agences immobilières sociales et sur la base de statistiques partielles recueillies pour les années 2012 à 2017, l'Observatoire de la Santé et du Social relève en 2019 qu'annuellement, entre 1 et 2 % des ménages locataires d'un logement AIS sont soumis à un jugement d'expulsion, et entre 0,3 et 1% ont été effectivement expulsés, ce qui constituent des taux plus élevés que dans les taux globalisés<sup>927</sup>.



Pour l'année 2019, la FEDAIS nous a transmis les chiffres suivants concernant 19 AIS sur les 23 Agences Immobilières Sociales (AIS) agréées par la Région de Bruxelles-Capitale :

Année 2019	

<sup>927</sup> Voy. *Rapport thématique « Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise »*, Observatoire de la Santé et du Social, octobre 2019, p. 53.

	Nombre de jugements obtenus et conduisant à l'expulsion de locataires :	Nombre d'expulsions effectives	Commentaires
AIS Uccle	4	1	
AISB	4	0	
AIS Frédéric Ozanam	1	1	
AIS Habitat et Rénovation	3	2	
AIS Les Trois Pommiers	1	0	
AIS Delta	1	0	
AIS Quartiers	1	0	
AIS Comme Chez Toi	7	1	Sur les 7 jugements en expulsion obtenus, 6 locataires ont été maintenus dans les lieux loués. Ils ont réussi à régulariser leur situation et à résorber leur arriérés suite au jugement. Nous intentons les actions en justice hyper rapidement, avec pour objectif de fixer un plan de paiement validé devant le Juge et, à défaut de respect de ce plan de paiement, nous demandons un jugement en expulsion exécutoire
AIS Etterbeek	2	2	Les jugements ont été obtenus en 2019 et les expulsions ont eu lieu en janvier 2020. Nous privilégions systématiquement la mise en place d'un plan d'apurement.
AIS Forest	3	0	
MAIS	16	6	Parmi les 16 jugements, 6 ont abouti à une expulsion en 2019, et 2 en 2020. Cette situation est exceptionnelle et portait sur des « mauvais payeurs historiques » à l'égard de qui l'AIS a finalement appliqué une plus grande fermeté.
Le Nouveau 150	6	1	
Baita	1	0	
AIS Woluwé-St-Lambert	5	2	

AIS IRIS	4 ou 5	1 ou 2	Les chiffres précis n'ont malheureusement pas pu nous être communiqués.
AIS St-Josse	14	5	Ces chiffres sont à prendre avec précaution, n'ayant pas pu être vérifiés dans le système informatique de l'AIS (problème technique). Il s'agit de 14 dossiers introduits en justice. Sur l'ensemble de ces dossiers, l'AIS a procédé à 5 expulsions.
AIS St-Gilles	5	2	
AIS Hector Denis	2	2	
AIS étudiante	0	0	
Le Relais	5	3	
ASIS	4	2	

Conclusion chiffrée : en 2019, 90 jugements d'expulsion, pour 21 AIS (sur 23), et 32 expulsions effectives par huissier.

## Section 4 - Suggestions pour l'élaboration d'un monitoring

### *Sous-section 1. Quel matériau recueillir et soumettre au traitement systématique ?*

Il nous semble crucial, pour l'élaboration d'un monitoring, de recueillir les jugements d'expulsion, à l'instar de la méthode privilégiée par l'IGEAT, et pas uniquement les expulsions exécutées par huissier, ni même les demandes introduites devant le Juge de Paix<sup>928</sup>.

Comme largement développé dans le rapport 2018 de l'Observatoire de la Santé et du Social, l'expulsion est un processus en plusieurs étapes<sup>929</sup>. L'idéal serait de quantifier chacune de celles-ci. Mais s'il fallait devoir – pour des raisons pragmatiques - opter entre la quantification du phénomène à telle ou telle étape, le choix serait orienté et devrait dès lors être dûment justifié. Ainsi, les acteurs tentés de minimiser la problématique prétendront qu'il y a peu d'expulsions en se basant sur le nombre d'expulsions exécutées à l'aide de la force publique.

<sup>928</sup> En effet, non seulement, une partie des requêtes ne conduisent pas à une expulsion, mais en revanche, une partie des requête sans volonté d'expulsion mènent néanmoins à cette dernière.

<sup>929</sup> Voy. G. Amerijckx, M. Englert, L. Noël, V. van der Plancke, N. Bernard, *Rapport thématique « Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise »*, Observatoire de la Santé et du Social, octobre 2019, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/pauvrete\\_expulsion\\_fr\\_0.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/pauvrete_expulsion_fr_0.pdf)

Il nous semble, au contraire, qu'il faille considérer qu'un jugement autorisant une expulsion est déjà une expulsion, et que c'est notamment à ce titre que cette donnée doit impérativement être récoltée. En effet, les locataires n'ont plus le choix : ils doivent partir sans quoi ils seront mis à la rue. Même s'ils évitent de justesse l'exécution de l'expulsion par huissier, les risques sont élevés qu'ils doivent intégrer un logement ne correspondant pas à leurs besoins étant donné l'urgence de la situation : un logement temporaire (auprès d'amis, de familles, logement d'accueil), un logement trop exigü, surpeuplé, insalubre, loin de leur ancrage, trop cher avec le danger de générer à nouveau des impayés... Les impacts négatifs de l'expulsion recensés par la littérature se manifestent déjà d'application à cette étape-là du processus : instabilité résidentielle, stress, anxiété affectant le sommeil, le travail, la santé mentale, la scolarité des enfants mais aussi la vie des quartiers<sup>930</sup>.

Autrement dit, même lorsque les personnes ne sont pas expulsées par huissier, elles sont rarement maintenues dans leur logement ; ainsi, très souvent, la manière d'éviter l'expulsion effective sera le départ forcé du logement. En ce sens, la problématique de la perte du logement s'opère donc, et c'est précisément cette question qui doit être évaluée cycliquement.

Par ailleurs, le recueil systématiquement des jugements présente des avantages significatifs pour l'analyse. D'une part, le nombre de jugements constitue une donnée précise et très fiable. D'autre part, ils peuvent révéler des informations substantielles sur l'expulsion et les personnes impliquées, telles que le lieu, les modalités de l'expulsion, certaines caractéristiques des personnes expulsées, le profil du propriétaire, ...

### ***Sous-section 2. Quelles données recueillir à travers les jugements afin de pouvoir tracer des tendances statistiques ?***

➤ *Au sujet des caractéristiques de la procédure :*

- mode d'introduction de la demande : requête, citation, appel en conciliation,...
- qualité de la personne ayant introduit la procédure : propriétaire ou locataire
- jugement contradictoire ou par défaut

---

<sup>930</sup> Voy. *Rapport thématique « Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise »*, Observatoire de la Santé et du Social, *op cit.*, octobre 2019.

- temporalité de l'expulsion : jugement d'expulsion avec ou sans plan de paiement et clause de déchéance, demande et octroi de « termes et délais », mention de l'invocation éventuelle du concept de circonstances d'« une gravité particulière » permettant de prolonger le délai d'un mois (à dater de la signification du jugement) à l'issue duquel l'expulsion physique peut avoir lieu
- mention de frais additionnels aux arriérés de loyer et consécutifs à la procédure (indemnité de résolution fautive, indemnité de procédure,...)

➤ *Au sujet des causes d'expulsion :*

- arriérés de loyers et charges, troubles de voisinage, dégâts locatifs, renon,...
- quantification des arriérés

➤ *Au sujet du profil des personnes cibles d'un jugement d'expulsion<sup>931</sup> :*

- sexe
- âge
- présence d'enfants, si la donnée est disponible

La donnée relative à l'origine ethnique nous semble, en revanche, inopportune à récolter et traiter<sup>932</sup>.

---

<sup>931</sup> La lecture annuelle des jugements (à tout le moins ceux rendus contradictoirement) permettrait d'épingler l'instabilité financière - telle que le chômage, l'endettement et le faible revenu des locataires, parfois lié à la rupture du ménage – ou la fragilité psychique du locataire (les personnes ayant des besoins complexes tels que les toxicomanes et les personnes handicapées mentales sont également plus exposées au risque d'expulsion), comme des causes fréquentes à la source d'expulsion. Pour information, selon la Feantsa, les hommes célibataires représentent la part la plus élevée des ménages expulsés, au sein de l'UE (Feantsa 2017). Dans le même temps, on constate également que les parents seuls, en particulier les mères célibataires, sont surreprésentés, tandis que les ménages composés de deux parents avec enfants sont sous-représentés (Feantsa 2017, p. 76-77). La recherche européenne a ainsi révélé que les hommes, les migrants et les personnes entre 25 et 45 ans courent un risque plus élevé d'être expulsés au sein de l'Union européenne. [https://www.feantsa.org/download/gb\\_housing-exclusion-report\\_complete\\_20178613899107250251219.pdf](https://www.feantsa.org/download/gb_housing-exclusion-report_complete_20178613899107250251219.pdf), pp. 92-93

<sup>932</sup> La donnée ethnique apparaît comme trop dangereuse à récolter. L'apparition récurrente de ce « public » comme sur-représenté dans l'arriéré locatif, pourrait aggraver encore la discrimination dont il est déjà largement victime. Ainsi, des recherches empiriques menées depuis 2007 montrent que les discriminations dans le parc privé du logement sont une réalité quotidienne très significative, en particulier à l'encontre de certains groupes protégés, et singulièrement en RBC : les critères globalement les plus saillants sont l'origine « raciale » (la couleur de peau) ainsi que le statut socio-économique (la « fortune »). Un rapport dressé en 2014 à la demande d'Unia, le Centre interfédéral de lutte contre la discrimination, révèle ainsi un taux de discrimination *au stade de la première prise de contact* avec un bailleur de 13,8 % à l'encontre des hommes d'origine turque ou marocaine et

➤ *Au sujet du profil des propriétaires :*

- propriétaire privé (individu ou société), public, AIS ou logement social

➤ *Répartition géographique des jugements d'expulsions au sein de la RBC*

➤ *Répartition temporelle des jugements tout au long de l'année (pour identifier d'éventuels pics et creux)*

L'ensemble des données évoquées *supra* peuvent être extraites des jugements, à l'exception de celle relative à la présence d'enfants. Le recueil de cette dernière nécessiterait une modification législative (telle que suggérée plus loin) de l'article 1344*bis* al. 2, points 2 et 3 du Code judiciaire.

***Sous-section 3. Comment opérationnaliser le recueil systématique des jugements et leur traitement ?***

Le recueil systématique des jugements pourrait s'opérer par deux voies distinctes, les deux options nécessitant toutefois une réforme préalable :

- 1) Via les CPAS
- 2) Via la base de données du SPF Justice

La première option ne serait possible qu'après extension de l'obligation de communication au CPAS des jugements d'expulsion<sup>933</sup>. Concrètement, il y aurait lieu d'étendre aux baux de résidence principale (ultra majoritaires dans la pratique) l'obligation de transmettre au CPAS les jugements d'expulsion. Contrairement à ce que l'on pense, ce n'est *pas* le cas dans la législation en vigueur

---

de 13,5 % pour les bénéficiaires d'un revenu d'intégration ou d'une allocation liée à une incapacité de travail. Voy. UNIA, *Baromètre de la diversité – Logement*, 2014, pp. 190-195 (disponible sur [https://www.unia.be/files/Z\\_ARCHIEF/barometre\\_de\\_la\\_diversite\\_logement.pdf](https://www.unia.be/files/Z_ARCHIEF/barometre_de_la_diversite_logement.pdf)). Une autre recherche produite dans le même contexte a montré que 42 % des agents immobiliers testés acceptaient sans réserve la demande d'un bailleur d'écarter les candidats locataires « étrangers », ce chiffre montant à 61 % lorsque les locataires indésirables sont des chômeurs. Voy. P. Verhaeghe, A. Coenen, S. Demart, K. Van der Bracht, B. Van de Putte, *DiscrimibruX - Discriminatiedoervastgoedmakelaars op de privatehuurwoningmarkt van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, 2017, Gent : Vakgroep Sociologie, Universiteit Gent. 78 p. Voy aussi : RBDH, « Oser sanctionner la discrimination », 4 novembre 2017, <https://medium.com/rbdh/osser-sanctionner-la-discrimination-f2a9c63d1cd6>.

<sup>933</sup> Réforme pour laquelle nous plaidons dans une autre partie de ce rapport de recherche.

aujourd'hui : le bail de droit commun est le seul actuellement à être soumis à cette obligation de communication<sup>934</sup>. Cette réforme adoptée, les CPAS recevraient l'ensemble des jugements d'expulsion rendus et soumis à signification par huissier. Encore faudrait-il qu'idéalement, la Fédération des CPAS bruxellois centralise l'encodage de tous les jugements d'expulsion réceptionnés auprès des CPAS afin d'en échauffer une base données consultable et analysable par des tiers.

La deuxième option serait préférable afin de ne pas générer une charge supplémentaire sur les CPAS. On ignore toutefois, à ce stade, si elle est techniquement faisable.

En effet, quant à l'encodage de leurs jugements, les justices de paix travaillent actuellement avec le système informatique MaCH<sup>935</sup>. S'il est techniquement possible de sortir du système MaCH par année et par canton toutes les décisions relatives aux baux, il faut – dans l'état actuel du système - aller voir manuellement jugement par jugement si une expulsion a été prononcée. Cela représente un travail considérable<sup>936</sup> et des tiers n'ont pas accès au système<sup>937</sup>.

Un monitoring informatisé via les données du SPF Justice n'est donc, dans l'état actuel de sa « programmation », pas opérationnalisable ; la question qui se pose est celle de savoir si la donnée « expulsion prononcée par le Juge » pourrait, à l'avenir, être encodée dans le système MaCH. Cette question est, à l'heure d'aujourd'hui, demeurée sans réponse. Dans l'affirmative, encore faudrait-il donner accès à ces données à un centre de recherche capable de les traiter, selon des modalités compatibles avec le Règlement n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil « relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à

---

<sup>934</sup> Lire conjointement les art. 1344sexies, §1<sup>er</sup>, 1344quinquies et 1344ter, §1<sup>er</sup>, du Code judiciaire.

<sup>935</sup> MaCH, pour 'Mammouth at Central Hosting', est le nom d'un logiciel dont la lenteur et la complexité sont fréquemment dénoncées, apparu il y a près de 30 ans sur le marché, et par lequel le SPF justice organise la digitalisation de ses données judiciaires, pour faciliter les échanges de dossiers et d'informations, tout en assurant une meilleure sécurité des données.

<sup>936</sup> L'administration judiciaire en Belgique étant loin d'être pleinement numérisée, l'IGEAT relate que la collecte des jugements d'expulsion a nécessairement impliqué de se rendre dans chacun des 18 greffes de justices de paix pour accéder aux jugements disponibles uniquement en version imprimée. De plus, les jugements étant classés par ordre chronologique et non selon la nature de l'affaire, il a fallu les parcourir tous, un par un, pour isoler ceux prononçant une expulsion et photographier chacun d'eux individuellement. Ces données ont alors été encodées manuellement. Enfin, une série de manipulations informatiques a dû être effectuée avant que ces données puissent être cartographiées et analysées, comme par exemple, sortir de la de bases de données les expulsions concernant des magasins, des immeubles de sociétés ou des garages, effacement des doublons, attribuer un type à chaque bailleur, ou corriger les adresses mal géolocalisées,.... Voy. IGEAT, *op cit.*, pp. 3-4.

<sup>937</sup> Ces informations sont le fruit d'échanges avec Monsieur Simon Cardon, Président du Tribunal de 1<sup>ère</sup> Instance néerlandophone de Bruxelles, les 4, 5 et 9 février 2021.

la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE », dit Règlement général sur la protection des données (RGPD).

\*\*\*

Il faudra ensuite mettre ces données de jugements d'expulsion en perspectives avec d'autres recensement à actualiser annuellement :

- celui du nombre de logements effectivement loués par les SISP, les communes, les CPAS, la Régie foncière de la Région Bruxelles-capitale, le Fonds du logement, les AIS et les propriétaires privés, et ce pour mesurer le taux d'expulsion respectifs de ces derniers<sup>938</sup> ;
- celui de l'augmentation du montant des loyers (via l'Observatoire des Loyers) en ce qu'elle serait plus rapide que l'augmentation des revenus
- celui du nombre de jugements effectivement exécutés par huissier, en imposant désormais à ces derniers une obligation de recensement

L'ensemble des données récoltées devront être soumises à un traitement quantitatif et qualitatif récurrent.

L'IGEAT, de son côté, ambitionne de créer une banque de données en accès libre et durable, afin de pouvoir calculer les évolutions des expulsions, constituant une source d'informations d'une valeur inestimable. Il ajoute que l'élargissement futur de l'ensemble de données recueillies permettra de mener une analyse spatiale plus approfondie, prenant par exemple en compte les données disponibles sur les structures immobilières ou sur le profil sociodémographique des locataires moyens bruxellois. Le financement de ce projet, par Innoviris, prendra toutefois fin en 2022.

En conclusion, il apparaît évident, aux auteurs du présent rapport, qu'un centre de recherche doté de compétences géographiques, statistiques et sociales devra être un partenaire incontournable à la construction d'un monitoring pérenne.

Il pourrait être envisagé de confier cette tâche au Centre d'expertise multidisciplinaire « perspective.brussels », regroupant les expertises notamment en matière de connaissance et de

---

<sup>938</sup> Pour faire le rapport entre le nombre de logements loués par des particuliers versus le nombre de jugements d'expulsions obtenus par ces derniers. Idem, pour les autres catégories de propriétaires.

développement territorial, de statistique et d'analyses socio-économiques, pour dépasser les logiques sectorielles et produire des analyses et des stratégies transversales<sup>939</sup>.

---

<sup>939</sup> Voy. <https://perspective.brussels/fr/qui-sommes-nous/propos>. « perspective.brussels » est un organisme d'intérêt public, créé par l'Ordonnance du 29 juillet 2015 du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, sous le nom officiel de Bureau bruxellois de la planification. L'institution compte environ 150 collaborateurs.

## Chapitre 2. Amendements aux procédures d'expulsions judiciaires

### Section 1 - Variété des procédures d'expulsion et de leur degré de protection

Selon la nature de la relation entre l'occupant du logement et le propriétaire de ce dernier, les procédures judiciaires d'expulsion actuellement en vigueur garantissent un degré de protection à géométrie variable<sup>940</sup>, qu'on pourrait hiérarchiser de la façon suivante :

- la réglementation la plus protectrice concerne le locataire qui habite en logement social. Les Sociétés immobilières de service public (SISP) sont soumises à la loi sur l'humanisation des expulsions<sup>941</sup>, mais des circulaires spécifiques prévoient des garanties additionnelles<sup>942</sup> : outre une trêve hivernale, toute demande d'expulsion physique par huissier, à la suite d'un jugement autorisant celle-ci, doit être précédée d'un rapport de la SISP ainsi que d'un avis du délégué social, démontrant que tout a été mis en œuvre pour éviter cette expulsion (plan de paiement, guidance budgétaire,...) ;
- ensuite, les locataires liés par un contrat de bail de résidence principale ou, plus largement, ceux ayant fixé leur résidence principale dans le logement<sup>943</sup>, bénéficient, ni plus ni moins, de la loi sur l'humanisation des expulsions et de sa triple protection : avertissement du CPAS, garantie d'un délai avant expulsion physique ainsi que l'enlèvement et la conservation par l'administration communale des biens du locataire expulsé<sup>944</sup>;

---

<sup>940</sup> Pour un descriptif critique des différentes législations régissant l'expulsion de logement, voy. V. van der Plancke et N. Bernard, « Les expulsions de logement en Région bruxelloise: aspects juridiques », dossier externe, *Observatoire de la Santé et du Social*, 2019, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/juridique-expulsions\\_fr.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/juridique-expulsions_fr.pdf)

<sup>941</sup> Loi du 30 novembre 1998 modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution de jugements d'expulsions (publié au M.B. du 1 janvier 1999).

<sup>942</sup> Voy. Circulaire A/B/230 du 16 novembre 2000 et l'addendum A/B/231 du 28 novembre 2000.

<sup>943</sup> L'art. 255 du Code bruxellois du logement précise que dès que le locataire affecte le bien loué à sa résidence principale, avec l'accord exprès ou tacite du bailleur, les règles du bail de résidence principale s'appliquent. Voy.

<sup>944</sup> Pour un descriptif critique de cette triple protection, voy. V. van der Plancke et N. Bernard, « Les expulsions de logement en Région bruxelloise: aspects juridiques », *op cit*, pp. 16-22.

- plus précaires en termes de conditions d'expulsion sont les habitants liés au propriétaire par un bail de droit commun (à savoir le bail de seconde résidence)<sup>945</sup>, un bail étudiant lorsqu'il n'est pas de résidence principale, ou encore par une convention d'occupation précaire : ces catégories ne bénéficient, en effet, pas des dispositifs introduits par la loi sur l'humanisation des expulsions ;
- enfin, la situation en apparence la moins favorable est celle de l'occupation sans titre ni droit, en ce que la loi dite « anti-squat » de 2017<sup>946</sup> érige désormais cette occupation en infraction pénale. Toutefois, force est de relever que sur le plan civil, les occupants « sans titre ni droit » jouissent paradoxalement d'une meilleure protection que les catégories précédentes (bail de droit commun, bail étudiant, convention d'occupation précaire) : possibilité de rallonger le délai d'exécution de la mesure d'expulsion, avertissement du CPAS tant de l'acte introductif d'instance que du jugement, et communication aux « squatteurs » de l'enlèvement et la conservation par l'administration communale des biens du locataire expulsé<sup>947</sup>

Ce tableau soulève plusieurs interrogations :

- cette hiérarchie de protection se justifie-t-elle ou, au contraire, toute personne menacée d'expulsion de son logement devrait-elle bénéficier du régime le plus protecteur ?
- la loi sur l'humanisation des expulsions nécessite-t-elle quelques améliorations avant son extension éventuelle à toute catégorie de locataire/occupant ? **(Section 1)**
- des dispositions additionnelles doivent-elles être insérées dans le Code bruxellois du logement, pour parfaire l'encadrement du processus menant, le cas échéant, à l'expulsion ? **(Section 2)**

---

<sup>945</sup> Pour rappel, l'ordonnance du 27 juillet 2017 portant régionalisation du bail a réduit à portion congrue le champ d'application du bail de droit commun, puisque les étudiants, public principal du droit commun auparavant, disposent désormais de leur propre régime locatif (voy. Art. 253 et s. du Code bruxellois du logement).

<sup>946</sup> Loi du 18 octobre 2017 « relative à la pénétration, à l'occupation ou au séjour illégitimes dans le bien d'autrui », *M.B.*, 6 novembre 2017. Les dispositions de la loi du 18 octobre 2017 sont - pour l'essentiel - insérées, d'une part, dans les articles 439 et 442/1 du Code pénal, d'autre part, dans le chapitre *XVter* du Code judiciaire relatif à la « Procédure en matière d'expulsion de lieux occupés sans droit ni titre », composés des articles 1344*octies* à 1344*duodecies* du Code Judiciaire. La loi du 18 octobre 2017 comporte également une disposition autonome, son article 12, relative au pouvoir du Procureur du Roi en matière d'expulsion

<sup>947</sup> Pour un descriptif critique de la législation « anti-squat », voy. V. van der Plancke et N. Bernard, « Les expulsions de logement en Région bruxelloise: aspects juridiques », *op cit*, pp. 25-30.

Nous analyserons ces différentes questions. L'extension d'un régime protecteur aux hypothèses d'expulsion de biens pour lesquels existent une convention d'occupation précaire fera toutefois l'objet d'un chapitre distinct (voy. **Chapitre 4 de la présente partie**).

## **Section 2 - Modification, par ordonnance, de la loi sur l'humanisation des expulsions**

Sont d'application en RBC les chapitres *XVbis et ter* du Code judiciaire relatifs respectivement aux procédures en matière de louage de choses et d'expulsion (introduits par la loi dite sur l'humanisation des expulsions) et aux expulsions de lieux occupés sans droit ni titre.

La RBC peut toutefois décider d'amender les procédures en matière de louage de choses et d'expulsion de logement. En effet, les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat mentionnent l'éviction de logement comme un des éléments à transférer aux entités compétentes<sup>948</sup> ; en outre, le terme « éviction » figurait bien, au sein de la proposition de loi initiale, dans la liste des points transférés aux Régions<sup>949</sup>. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle estime que le droit procédural inhérent à la compétence doit pouvoir être adapté dans certains cas pour assurer l'exercice cohérent des matières : à ce principe autorisant l'exercice de pouvoirs implicites, la Cour d'arbitrage (devenue Cour constitutionnelle) a ajouté deux autres conditions : la matière doit pouvoir se prêter à un traitement différencié et l'incidence sur cette matière réservée doit rester « marginale »<sup>950</sup>.

En conséquence, les Régions ayant la compétence du logement loué pourraient se voir décerner aussi la possibilité de réglementer les procédures menant à la privation du logement, et modifier le chapitre *XVbis* du Code judiciaire. Les conditions de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 (rendue applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises) – fondant la théorie des pouvoirs implicites - devront alors être dûment respectées (nécessité, proportionnalité etc...). La Flandre a ainsi modifié le chapitre *XVbis* du Code judiciaire.

---

<sup>948</sup> Voy. *Doc. parl.*, Sén., sess. ord. 2012-2013, n°5-2232/1, p. 83.

<sup>949</sup> Voy. art. 4 de la proposition de loi spéciale portant des réformes institutionnelles déposée le 5 mars 2008 au Sénat.

<sup>950</sup> Voy. notamment C.A., 30 juin 1988, n°66/88 et C.A., 17 décembre 1997, n° 83/97, *M.B.*, 21 mars 1998.

À ce jour, seules les occupations sans titre ni droit ont clairement été exclues du pouvoir du législateur régional par la Cour constitutionnelle. Dès lors que ces situations « *se produisent en dehors de toute relation contractuelle et sans le consentement, voire à l'insu, du propriétaire ou du titulaire d'un titre ou d'un droit sur le bien concerné* », elles ne relèvent pas de la compétence régionale en matière de logement, ainsi que l'a confirmé la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 39/2020 du 12 mars 2020. La RBC n'a, dès lors, pas la compétence de suggérer des modifications au chapitre XV<sup>ter</sup> du Code judiciaire.

### Proposition n°1 - Généraliser la requête comme mode introductif d'instance :

#### *Position du problème*

- Toute « demande en matière de louage de choses et en matière d'expulsion » peut être introduite, au choix, par voie de citation ou de requête. C'est ce qui ressort du prescrit des articles 1344*bis* et *ter* du Code judiciaire.
- Le choix est donc librement abandonné au demandeur alors que le coût d'une requête est bien moins élevé que celui de la citation<sup>951</sup>, coût qui sera mis - au final - à charge du locataire expulsé.

#### *Proposition de solution*

- Généraliser la requête, sauf si la citation à Parquet s'impose lorsque le défendeur n'est pas inscrit dans les registres de la population
- La question se pose de savoir si la Région peut imposer que la procédure soit désormais exclusivement introduite par requête, ce qui consiste à réformer des modalités qui relèvent en principe du pouvoir fédéral. Il est cependant possible de soutenir que cette disposition s'inscrit dans le cadre de l'objectif qui consiste à alléger au maximum les frais de procédure qui seraient mis à charge des locataires, dans une matière relevant des compétences régionales, et qu'elles sont nécessaires à l'exercice de ces compétences alors que leur incidence sur la matière fédérale n'est que marginale (mise en œuvre des « compétences implicites » prévues par l'art. 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ; voy. aussi, notamment, l'arrêt récent de la Cour constitutionnelle n° 145/2020 du 12 novembre 2020, spécialement B.6.2 et B.7.3).

---

<sup>951</sup> Environ 200 € de différence. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> février 2019, date de l'entrée en vigueur de la loi du 14 octobre 2018 (dite loi « Pot pourri VII ») concernant les droits de greffe, le montant de la requête devant le Juge de PaixPaix est de 50 EUR (à payer en fin de procédure par la partie perdante), alors qu'il est en moyenne de 250 EUR pour la citation via huissier.

- Cette généralisation de la requête ne devra pas rencontrer de grandes résistances de la part des bailleurs. En effet, l'IGEAT, à la base de données issues de l'analyse des jugements d'expulsion rendus en 2018 sur 7 cantons<sup>952</sup>, comptabilise 87,2% d'affaires soldées par un jugement d'expulsion qui ont été introduites par requête (requêtes conjointes ou simples confondues) et 12,8% par citation.
- Cette réforme doit impérativement aller de pair avec l'obligation, pour les bailleurs d'installer une boîte aux lettres individuelle pour chaque locataire<sup>953</sup> et l'invitation aux CPAS de prendre contact par téléphone, pour le cas échéant organiser un contact physique, avec les personnes menacées d'expulsion (voy. proposition n°2 de la présente partie)
- Sans cette double mesure additionnelle, la généralisation de la requête ne tiendra pas toutes ses promesses, dès lors qu'on augmenterait le risque de locataires à la fois :
  - non avertis de l'audience, pour cause de perte de courriers imputables à l'absence de boîtes aux lettres individuelles
  - et non suffisamment alertés du risque de perte de leur logement, là où l'intervention des huissiers permettait, dans quelques cas, l'ouverture d'un échange verbal. Certains huissiers, engagés dans leur profession, témoignent en effet de l'importance d'un contact *de visu* avec la future personne expulsée, en vue de lui faire prendre conscience de la gravité de la situation et de l'encourager à s'impliquer dans la procédure<sup>954</sup>. Cet « enseignement » ne doit pas être négligé, ce contact physique pouvant toutefois utilement être assuré par des services sociaux des CPAS ou autres services associatifs vers lesquels ces derniers renverraient.

#### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Corriger l'article 1344*bis* al. 1<sup>er</sup> du Code judiciaire ⇒ projet d'ordonnance

---

<sup>952</sup> Données transmises par Pernelle Godart, à la suite d'échanges oraux et écrits, durant les mois de février et mars 2021. Et voy. IGEAT-ULB, *Mapping housing evictions in brussels - Preliminary results for the third work package of the BRU-HOME research project on March, 2021- Developing an estimate, analyzing the socio-demographic characteristics and geographical distribution of evicted population*, 2021, <http://bru-home.ulb.be/reports/methodology.pdf>.

<sup>953</sup> Voy. Partie I, proposition n° 20 de la partie I, visant à « inclure la boîte aux lettres dans les normes de salubrité ».

<sup>954</sup> Les huissiers de justice évoquent aussi, traditionnellement, d'autres garanties qu'offrent la citation : « en amont, l'huissier de justice prendra soin non seulement de lever l'extrait du registre national du locataire, mais aussi l'extrait relatif à l'adresse même, afin de s'assurer que d'autres personnes tierces ne sont pas domiciliées dans les lieux, l'intérêt étant de mettre à la cause toutes les parties concernées ». Voy. M.-Ch. Bauche, « L'expulsion, ce mal nécessaire » dans *Le bail dans tous ses états*, Limal, Anthémis, 2020, p. 168.

Proposition n°2 – Introduire dans la requête « en matière de louage de choses et en matière d’expulsion » des données additionnelles, telles le numéro de téléphone des parties, mais aussi la composition de famille et l’âge approximatif des occupants (en l’absence de n°de RN)

*Position du problème*

- Toute « demande en matière de louage de choses et en matière d’expulsion » doit mentionner les nom, prénom et domicile ou, à défaut de domicile, la résidence des parties.
- C’est à partir de ces informations que le CPAS du domicile - ou à défaut de la résidence du locataire<sup>955</sup> - sera averti, par le greffier ou le huissier, des actes introductifs d’instance judiciaire visant l’expulsion domiciliaire.
- De nombreux CPAS témoignent que l’envoi du courrier aux personnes menacées d’expulsion ne génère que trop rarement une réaction de ces derniers. A titre illustratif :
  - Selon Christelle Lisombo, responsable du Service Logement au CPAS de la Ville de Bruxelles, sur 604 courriers envoyés à des personnes concernées par une procédure d’expulsion, seules 227 ont pris contact avec le CPAS. Ch. Lisombo ajoute que « *du point de vue de nos statistiques, ce chiffre semble rester plutôt stable d’année en année, donc il n’y a pas beaucoup de ménages qui réagissent aux courriers* »<sup>956</sup>.
  - Dans le même sens, Guillaume Lautrec, Directeur du Département de l’Action Sociale au CPAS de Saint-Gilles, déclare qu’en 2019, « *70 dossiers d’expulsions ont été ouverts. Cela veut dire que, sur les 265 requêtes que l’on a reçues, il y a 70 personnes avec qui on a pu prendre contact et avec qui on a fait quelque chose. C’est-à-dire, qu’on les a vues au moins une fois pour les conseiller, les aider ou les orienter. C’est entre 1/3 et ¼ de demandes traitées par le CPAS* »<sup>957</sup>.
- Le système protectionnel instauré présente dès lors un déficit évident d’efficacité, en bonne partie dépassé lorsque les CPAS peuvent entreprendre un contact oral plutôt qu’écrit
- Par ailleurs, il n’est pas rare de constater que les policiers chargés d’apporter leur concours aux huissiers en vue de l’expulsion physique, ne disposent pas d’éléments déterminants pour leur intervention, tels que l’âge du locataire et la composition de sa famille. C’est symptomatique d’une défaillance informationnelle du système à laquelle il est urgent de remédier. Cette faille doit être comblée, *ab initio*, pour optimiser la prévention : non

---

<sup>955</sup> Certaines personnes ne vivent pas là où elles sont domiciliées ; d’autres ne peuvent être domiciliées, pour des raisons administratives (séjour irrégulier,...). Sur cette mention du domicile et à défaut de la résidence, voy. nos suggestions de réforme *infra*.

<sup>956</sup> PV du 18 décembre 2020 du Conseil consultatif du logement de la Région Bruxelles-capitale.

<sup>957</sup> PV du 18 décembre 2020 du Conseil consultatif du logement de la Région Bruxelles-capitale.

seulement ce diagnostic sur le « profil » des occupants doit être systématique, mais il doit être établi le plus tôt possible et, ensuite, continuellement enrichi par le suivi des situations individuelles via le CPAS (voy. *infra*).

#### *Proposition de solution*

- Faire figurer dans toute requête ou citation « en matière de louage de choses et en matière d'expulsion » les numéros de téléphone des parties.
- Insérer, dans toute requête ou citation « en matière de louage de choses et en matière d'expulsion », des informations sur la composition de famille/ménage et l'âge approximatif des occupants.

#### *Démarche(s) législative(s) à entreprendre*

- Amender l'article 1344*bis* al. 2, points 2 et 3 du Code judiciaire ⇒ projet d'ordonnance

### Proposition n°3 – élargir l'avertissement systématique du CPAS préalable à la procédure judiciaire d'expulsion

#### *Position du problème*

- Actuellement, l'obligation d'information préalable du CPAS, de toute requête ou citation visant l'expulsion, ne s'applique qu'à une triple condition cumulative, tenant à :
  - la *nature du bail litigieux* : l'obligation d'information s'impose uniquement en présence d'un bail commercial ou de résidence principale, et donc exclut d'autres types de baux, tels le bail de droit commun ou celui de logement étudiant
  - la *nature de l'acte introductif d'instance* : l'obligation d'information s'applique en présence d'une citation, ou d'une requête simple ou conjointe ; elle ne s'applique, en revanche, pas à la demande d'expulsion introduite, par le propriétaire, via conclusions ou via requête unilatérale pour cause d'absolue nécessité
  - la *nature de la procédure en cours* : l'obligation d'information ne s'étend pas aux procédures de conciliation, de médiation ou d'arbitrage.
- Cette distinction de traitement ne trouve aucune justification évidente ou suffisante, le locataire n'étant pas moins en état de besoin dans ces hypothèses exclues du bénéfice de l'avertissement systématique du CPAS. Or, lorsque la velléité d'expulsion trouve sa cause dans des arriérés liés à la carence des moyens financiers du locataire, l'intervention du CPAS, avant jugement, permet parfois bien utilement de l'éviter. Par ailleurs, l'intervention du CPAS à ce stade est également nécessaire pour informer les personnes de la procédure et les encourager

à se rendre à l'audience.

- Encore faut-il relever qu'en vertu de l'article 1344ter § 2 et 3 du Code judiciaire, c'est le « centre public d'action sociale du domicile du preneur » qui est prévenu de l'introduction d'une action en vue de l'expulsion ; ce n'est qu'à défaut de domicile qu'on avertit alors le CPAS « de la résidence du preneur ».
- Or, suivant la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS, ce n'est pas le domicile mais bien la résidence (concept de fait) qui détermine, en règle, la compétence territoriale du C.P.A.S. Par surcroît, les situations qui semblent requérir par priorité une intervention du C.P.A.S. sont, précisément, celles qui portent sur les logements affectés à la résidence principale du locataire. La domiciliation, simple inscription administrative, ne semble pas ici le déterminant le plus approprié de cet état de besoin.
- Enfin, force est de relever que si les citations envoyées par huissier aux CPAS comprennent déjà la date d'audience y apposée, il en va autrement pour les requêtes qui leur sont adressées par le greffe. Cette information est pourtant cruciale pour aider les personnes concernées à se préparer à temps avant le passage devant le juge de paix.

#### *Proposition de solution*

- Généraliser l'obligation d'informer le CPAS de toute démarche judiciaire ou « parajudiciaire » (arbitrage, médiation,...) visant à expulser le locataire de son logement
- Modifier les §§ 2 et 3 de l'article 1344ter du Code judiciaire pour indiquer que le CPAS compétent est celui de la résidence du preneur
- Modifier le § 2 de l'article 1344ter du Code judiciaire afin que le greffier mentionne systématiquement la date d'audience sur la copie de la requête adressée au CPAS.

#### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Amender l'article 1344ter du Code judiciaire ⇒ projet d'ordonnance

#### Proposition n°4 – prévoir une période incompressible entre l'acte introductif d'instance et l'audience

#### *Position du problème*

- Nombreux CPAS déclarent ne pas bénéficier d'un délai suffisant - entre l'obtention de l'information selon laquelle une procédure d'expulsion judiciaire est enclenchée, et la date d'audience d'introduction - en vue de proposer un diagnostic éclairé. Concrètement, le temps

leur manque pour prendre contact avec les ménages endettés, recevoir les personnes qui le souhaitent et effectuer une enquête sociale qui lui permettra de proposer l'aide la plus adéquate au ménage : il importe ainsi au CPAS de comprendre le pourquoi et le comment des arriérés de loyer, leur récurrence et leur ancienneté, d'évaluer le risque d'expulsion, de vérifier s'il y a des problèmes additionnels d'insalubrité, de surpopulation, de conflit avec le propriétaire, etc. Le CPAS devra établir un décompte actualisé et vérifier que les montants exigés par le propriétaire sont corrects.

- A titre illustratif des bienfaits d'une période rallongée, la question suivante fut posée par un expert siégeant au Conseil consultatif du logement de la Région Bruxelles-capitale, lors de la séance du 18 décembre 2020 : « *est-ce qu'à travers votre expérience et celle de votre service, vous pensez que grâce aux moratoires, davantage de solutions ont pu être trouvées pour éviter les expulsions, vu le délai supplémentaire imparti* » ? En réponse, Guillaume Lautrec, Directeur du Département de l'Action Sociale au CPAS de Saint-Gilles, déclare : « *je ne saurais chiffrer cela mais j'ai au moins deux situations en tête pour lesquelles, en effet, parce que l'on a su que l'on allait avoir deux, trois mois de plus, nous avons eu le temps de trouver des solutions là où on ne les aurait pas eues avant* »<sup>958</sup>. Dans le même sens, Christelle Lisombo, responsable du Service Logement au CPAS de la Ville de Bruxelles, mentionne qu'« *en fonction de la situation et du délai qui lui est imparti, nous essayons d'établir une médiation avec le propriétaire* »<sup>959</sup>.
- A titre comparatif, en France, est prévu un délai minimal de deux mois imparti entre l'assignation en expulsion de logement et l'audience, censé permettre d'établir et de fournir au juge un diagnostic éclairant sur la situation du locataire endetté<sup>960</sup>.
- Par analogie encore, en matière d'énergie et d'eau, la législation bruxelloise prévoit un délai de deux mois, à dater des informations transmises au CPAS par les fournisseurs et distributeur sur l'endettement d'un consommateur, pour permettre au CPAS d'intervenir avant toute procédure en justice<sup>961</sup>. Dans ces hypothèses toutefois, vu que les CPAS se voit transmettre

---

<sup>958</sup> PV du 18 décembre 2020 du Conseil consultatif du logement de la Région Bruxelles-capitale.

<sup>959</sup> PV du 18 décembre 2020 du Conseil consultatif du logement de la Région Bruxelles-capitale.

<sup>960</sup> Voy. N. Démoulin (Député), M. Leblanc Laugier (Inspectrice générale de l'administration du développement durable, au CGEDD) et H. Zeraï (Attaché parlementaire), Rapport « Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19) », *Rapport remis au Premier ministre de la République française*, Décembre 2020, pp. 34 et s. Le rapport rappelle toutefois que, pour que les deux mois qui suivent l'assignation en vue de l'audience ne constituent pas une période « morte », cause d'une accentuation de la dette, il est nécessaire qu'un diagnostic social et financier soit bien effectué d'emblée.

<sup>961</sup> Voy. l'article 5 de l'Ordonnance réglementant la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise du 8 septembre 1994 qui a pour objectif de « *permettre aux Cpas d'intervenir préventivement afin d'offrir aux usagers en difficultés une aide ou une assistance avant que la société distributrice n'este en justice* » (voy. les travaux préparatoires A-314/2-93/94) et qui stipule que « *le cas échéant, la société distributrice poursuit devant la juridiction compétente l'interruption de la fourniture, au plus tôt deux mois après avoir sollicité l'avis*

déjà les mises en demeure, l'action en justice elle-même ne peut être introduite qu'à l'issue des deux mois après cette transmission, sans qu'un nouveau délai soit instauré entre l'acte introductif d'instance et l'audience.

#### *Proposition de solution*

- Prévoir une période incompressible d'une durée deux mois entre l'acte introductif d'instance et l'audience

#### *Démarche(s) législative(s) à entreprendre*

- Ajouter un § dans l'article 1344ter du Code judiciaire ⇒ projet d'ordonnance

Proposition n°5 – prévoir la transmission systématique au CPAS<sup>962</sup>, par le greffe et/ou l'huissier, de tout acte décisionnel (jugement, PV de conciliation, sentence arbitrale,...) prononçant une expulsion

#### *Position du problème*

- Actuellement, l'obligation pour l'huissier de justice d'avertir le CPAS, au plus tard quatre jours après la signification jugement d'expulsion, de l'existence de ce dernier ne vaut, par déduction, que lorsque le locataire était lié par un bail de droit commun, un bail de logement étudiant voire hébergé – via un contrat adapté - dans une maison d'accueil ou un logement de transit<sup>963</sup>.
  - L'absence d'une obligation d'information du jugement d'expulsion, en présence d'un bail de résidence principale<sup>964</sup> (ultra majoritaires dans la pratique), ne souffre d'aucune justification objective et raisonnable. Et ce d'autant moins que l'ordonnance du 27 juillet 2017 portant régionalisation du bail a réduit à portion congrue le champ

---

*du bourgmestre ou du président du C.P.A.S. de la commune de l'usager. La demande d'avis comprend le décompte détaillé de la consommation d'eau de l'usager. Ce décompte détaillé comprend au moins tous les montants à payer, y compris les frais de justice éventuels et le nombre de mètres cubes d'eau consommés* ». Le délai auparavant d'un mois a été porté à deux mois, par l'ordonnance 16 mai 2019, pour optimiser plus encore l'intervention du CPAS. Dans le même sens, voy. l'art. 25octies § 1<sup>er</sup> de l'Ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale : « *Si le plan d'apurement n'est pas respecté et que le client n'est pas reconnu comme client protégé, le fournisseur peut demander au juge de paix la résolution du contrat qui le lie au ménage et l'autorisation de coupure par le gestionnaire de réseau après avoir fourni la preuve du respect de la procédure prévue aux articles 25ter à 25septies et après maintien de la fourniture pendant une période de soixante jours minimum de façon ininterrompue, à partir de la date à laquelle le limiteur a été placé ou est censé avoir été placé* ». Une disposition similaire existe dans l'Ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale.

<sup>962</sup> Du lieu où le bien se situe, cfr. : art. 1344sexies § 1<sup>er</sup> du Code jud.

<sup>963</sup> Art. 1344sexies § 1<sup>er</sup> du Code jud.

<sup>964</sup> Lire conjointement les art. 1344sexies, §1<sup>er</sup>, 1344quinquies et 1344ter, §1<sup>er</sup>, du Code judiciaire.

d'application du bail de droit commun (puisque les étudiants, public principal du droit commun, disposent de leur propre régime locatif à présent<sup>965</sup>).

- L'obligation d'information du CPAS ne s'étend, par ailleurs, pas aux hypothèses d'une décision d'expulsion résultant d'un PV de conciliation<sup>966</sup>, d'un accord de médiation<sup>967</sup>, d'une sentence arbitrale<sup>968</sup> ou d'une grosse du cahier des charges<sup>969</sup> dressé en vue d'une vente immobilière sur saisie<sup>970</sup>. A nouveau, aucun argument ne permet de justifier cette différence de traitement, le locataire n'étant en effet pas moins en état de besoin dans ces hypothèses.
- Dès lors qu'un certain temps peut s'écouler entre le prononcé du jugement et sa signification, il peut s'avérer problématique de ne réserver l'obligation d'informer qu'aux huissiers et de perdre ainsi un temps précieux, au CPAS, pour tenter d'éviter l'expulsion physique.
- En bref, le CPAS doit être informé au plus vite de l'existence de tout « acte décisionnel » concluant à l'expulsion, afin qu'il puisse encore envisager plus ou moins sereinement, malgré le stade avancé de la procédure, un plan de paiement permettant d'éviter l'exécution de l'expulsion, ou des solutions de relogement durable et la négociation d'un départ volontaire dans un délai raisonnable
- Il faut regretter qu'en cas de défaut d'information du CPAS, aucune sanction ne soit néanmoins prévue par la loi.

#### *Proposition de solution*

- Généraliser l'obligation, pour l'huissier, d'informer le CPAS de toute signification d'un « acte décisionnel » – jugement, PV de conciliation, accord de médiation, sentence arbitrale ou grosse du cahier des charges - visant à expulser le locataire de son logement.
- Introduire parallèlement l'obligation, pour le greffe, d'informer le CPAS de tout prononcé de jugement visant à expulser le locataire de son logement, afin que le CPAS puisse entamer des démarches au plus vite.

---

<sup>965</sup> Art. 253 et s. du Code bruxellois du logement.

<sup>966</sup> Qui a pourtant la même valeur qu'un jugement (733 Code jud.).

<sup>967</sup> Voy. art. 1724 à 1737 du Code jud.

<sup>968</sup> Voy. art. 1676 à 1723 du Code jud.

<sup>969</sup> La grosse est une copie certifiée conforme de tout acte notarié.

<sup>970</sup> Il serait parfaitement aisé de prévoir l'obligation, pour le huissier, d'informer le CPAS dans les quatre jours de la signification du commandement préalable à la saisie immobilière, ou de la signification de la formule exécutoire de la sentence arbitrale (délivrée par le Président du Tribunal de 1<sup>ère</sup> Instance).

- Préciser que cette information au CPAS doit s’opérer par quelque procédé de télécommunication instantané que ce soit (courriel)<sup>971</sup>.
- Prévoir, en guise de « sanction », qu’en cas de défaut d’information du CPAS, l’expulsion physique par huissier ne pourra pas avoir lieu : voy. *infra*, proposition n°7

#### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Amender l’article 1344*sexies* du Code judiciaire ⇒ projet d’ordonnance

#### Proposition n°6 – prévoir la transmission systématique aux personnes concernées et au CPAS, dans un délai raisonnable, de tout avis d’expulsion

#### *Position du problème*

- L’huissier a l’obligation d’avertir le locataire d’un bail où est basée sa résidence principale ou les occupants de ce même bien, de la date effective de l’expulsion (=avis d’expulsion) cinq jours ouvrables avant la date fixée, dès lors que la demande d’expulsion a été introduite par requête, citation ou comparution volontaire devant le Juge de Paix<sup>972</sup> : ce délai est incompressible et fait dès lors obstacle – dans l’hypothèse où le juge aurait accepté de prononcer, au vue de la gravité de la situation, un déguerpissement immédiat - à une expulsion le jour même de la signification du jugement.
- Premièrement, il faut s’étonner que cette obligation insérée à l’article 1344*quater* du Code judiciaire ne vise pas toute expulsion d’un lieu où le locataire avait établi sa résidence principale<sup>973</sup>, alors que dans les faits, cette mesure a un impact réel sur le preneur et l’incite bien souvent à quitter les lieux de lui-même. Dans la pratique toutefois, l’huissier de justice l’applique bien souvent pour toutes ces expulsions.
- Deuxièmement, aucune obligation légale d’avertissement du CPAS ne pèse à ce jour sur les huissiers quant à l’avis d’expulsion. Pourtant, un (nouvel) avertissement au moment de l’avis d’expulsion s’indique particulièrement vu qu’il s’agit de la dernière étape avant l’expulsion effective. L’intervention du CPAS pourrait en effet s’avérer fort utile à ce stade également,

---

<sup>971</sup> Il ressort de nos divers entretiens que, dans le cadre de la crise « Covid », la justice de PaixPaix de Forest informe le CPAS de Forest par mail des jugements d’expulsion, afin de favoriser le caractère instantané de la transmission.

<sup>972</sup> Art. 1344*quater*, al. 2, du Code jud. Le délai de cinq jours doit être compté à partir de la prise de connaissance théorique de la date d’expulsion. Aucun formalisme ou mode de communication n’a été imposé à l’huissier de justice. Voy. Q. Debray et L. Leleux, « L’expulsion sans tabou », *J.J.P. (Journal des Juges de paixpaix)*, 2009, p. 516.

<sup>973</sup> Quand on lit, en combinaison, les articles 1344*quater*, al. 2, du Code jud. et 1344*ter*, § 1er, du Code jud., il faut en déduire que cette obligation d’information ne s’étend, à nouveau, pas aux hypothèses d’une décision d’expulsion résultant d’un PV de conciliation, d’un accord de médiation, d’une sentence arbitrale ou d’une grosse du cahier des charge dressé en vue d’une vente immobilière sur saisie.

pour assurer un soutien psychologique notamment et assurer un hébergement d'urgence. Eu égard au délai minimum entre l'avis d'expulsion et la matérialisation de celle-ci (cinq jours), il serait bon que le CPAS soit averti trois jours ouvrables (si on veut laisser au locataire deux jours pour s'opposer à la transmission de cet avis au CPAS) avant l'éviction matérielle (à défaut pour le locataire d'avoir exercé son droit d'opposition le premier jour ouvrable qui suit la réception de l'avis).

- Troisièmement, ce délai de cinq jours peut lui-même être questionné, quant à sa brièveté. Ainsi, l'annexe 2 à la Circulaire du 1<sup>er</sup> décembre 2006 contenant un Protocole-cadre entre le SPF Intérieur et la Chambre nationale des huissiers de Justice prévoit que « *l'huissier de justice a, pour sa part, l'obligation d'avertir le plus tôt possible et au moins dix jours à l'avance, le service de police concerné, (...) ainsi que le service communal compétent avec l'obligation pour ces deux derniers d'adresser leur réponse à l'huissier de justice (...) dans les cinq jours ouvrables de la réception de la demande* »<sup>974</sup>. Bien que les délais de ce Protocole ne sont pas contraignants<sup>975</sup>, ils sont généralement respectés et probablement faudrait-il prévoir que l'huissier doit avertir le locataire de la date d'expulsion dès que fixée avec les autres intervenants (police, service communal) et au moins cinq jours ouvrables à l'avance.

#### *Proposition de solution*

- Généraliser l'obligation, pour l'huissier, de transmettre l'avis d'expulsion à tout locataire ou occupant ayant sa résidence principale dans ce logement.
- Introduire parallèlement l'obligation, pour l'huissier, d'informer le CPAS de tout avis d'expulsion<sup>976</sup>.
- Réfléchir à une éventuelle modification des délais.

#### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Amender l'article 1344<sup>quater</sup>, al. 2, du Code judiciaire ⇒ projet d'ordonnance

---

<sup>974</sup> M.B., 29 décembre 2006.

<sup>975</sup> Q. Debray, « Le point de vue des huissiers », in N. Bernard (sous la direction de), 2011, p. 88. Et il n'est pas exclu que les huissiers de justice soient amenés à instrumenter à très bref délai sans qu'ils puissent avoir le moindre contrôle sur le caractère diligent et urgent de leur intervention.

<sup>976</sup> Si, actuellement, les huissiers de justice rechignent à communiquer la date d'expulsion au CPAS, ce n'est nullement par mauvaise volonté, mais bien parce que le législateur n'a pas prévu cette communication, cette information étant dès lors couverte par le secret professionnel (cette obligation de secret professionnel couvre en effet toutes les informations confidentielles qui lui ont été communiquées ou dont il a pris connaissance dans le cadre de l'exercice de ses fonctions). Voy. l'art. 81 du Code de déontologie.

## Proposition n°7 – baliser plus rigoureusement l'aménagement d'un délai avant l'expulsion

### *Position du problème*

- La loi « humanisation des expulsions » prévoit que, pendant un délai d'un mois suivant la signification du jugement d'expulsion, cette dernière ne pourra pas être matériellement exécutée. Ce délai d'un mois ne s'applique cependant pas dans trois hypothèses :
  - si le locataire a déjà abandonné les lieux et que le bailleur peut le prouver avant le prononcé du jugement<sup>977</sup>, et ce afin d'éviter de bloquer inutilement et pendant un mois un bien déserté ;
  - si, par accord constaté par jugement, locataire et bailleur sont convenus librement d'un autre délai plus bref et ce, tant en temps utile qu'en connaissance de cause ; le juge devra rigoureusement vérifier le caractère éclairé, ni contraint, ni prématuré de l'accord donné ;
  - si ce délai d'un mois a été réduit par le juge à la demande du bailleur qui justifie de « circonstances d'une gravité particulière »<sup>978</sup>. On peut penser à une dégradation extrême des lieux par le locataire<sup>979</sup>.

A l'inverse, les parties entre elles, ou le juge à la demande du preneur invoquant des « circonstances d'une gravité particulière », peuvent *allonger* – au-delà d'un mois - le délai endéans lequel l'expulsion pourra être exécutée<sup>980</sup>.

Si les parties n'ont formulé aucune demande spécifique, le délai d'un mois devrait être d'autorité appliqué<sup>981</sup>, ce qui ne se vérifie pas toujours dans la pratique.

- Interprétée littéralement, la loi réserve l'application du délai d'un mois aux seuls « jugements » d'expulsion et lorsque ce dernier porte sur la résidence principale du preneur<sup>982</sup>. Or,

---

<sup>977</sup> La preuve de l'abandon peut être rapportée par toute voie de droit (constat préalable d'huissier, attestations de voisins ou de personnes neutres,...). Le juge devra toutefois veiller à ne pas qualifier d'abandon une absence de longue durée du locataire du fait d'une hospitalisation, d'une incarcération ou d'un voyage à l'étranger.

<sup>978</sup> Art. 1344*quater*, al. 1<sup>er</sup>, du Code jud. Voy. aussi J.P. Bruxelles (3<sup>ème</sup> canton), 29 octobre 2013, *J.J.P.*, 2015, pp. 188-189 : rejet de la demande du propriétaire que l'expulsion soit ordonnée «endéans les 24 heures du prononcé du jugement à intervenir ou de sa signification s'il est rendu par défaut », aucune motivation spécifique n'étant donnée à l'appui de cette sollicitation.

<sup>979</sup> Il a en revanche déjà été jugé que : « *Les retards de paiement du locataire, le fait qu'il n'ait rien entrepris en vue de régulariser sa situation et qu'il fasse défaut à l'audience, si déplaisants ou frustrants qu'ils soient, ne peuvent être qualifiés de circonstances d'une gravité particulière de sorte qu'ils ne justifient pas une réduction du délai d'expulsion d'un mois prévu par l'article 1344*quater* du Code judiciaire* ». Voy. J.P. Brux. (2 ecant.), 6 octobre 1999, Baux act., 2000, p. 45.

<sup>980</sup> Art. 1344*quater*, al. 1<sup>er</sup>, du Code jud.

<sup>981</sup> On peut considérer que ce délai d'un mois est d'ordre public, et peut donc être soulevé d'office par le juge lorsqu'un bailleur exige - sans argumentation - l'expulsion immédiate du locataire, sans contestation manifestée par ce dernier.

<sup>982</sup> Art. 1344*quater*, al. 1<sup>er</sup>, du Code jud. lu en combinaison avec l'article 1344*ter*, § 1<sup>er</sup> du Code jud.

certaines expulsions sont décidées en dehors d'une procédure judiciaire, à la suite d'une conciliation par exemple, d'un arbitrage ou encore d'une médiation. Le procès-verbal de conciliation étant exécutoire et les articles 1344*bis* et suivants du Code judiciaire ne trouvant pas à s'appliquer, l'expulsion peut intervenir, dans ce cas, immédiatement après la signification du commandement de déguerpir, sauf à tenir compte d'un délai qui aurait été fixé dans le procès-verbal. De même, pour les sentences arbitrales, il conviendra de retenir le délai fixé en leur sein et, en l'absence de délai prévu, l'expulsion pourra, à nouveau, avoir lieu immédiatement après sa signification. Il conviendrait dès lors de corriger cette discordance, dépourvue de toute justification objective et raisonnable, laquelle, par ailleurs, n'est guère de nature à encourager le recours à ces modes alternatifs de résolution des conflits.

- Par ailleurs, l'obligation d'avertissement du CPAS de, pour ainsi dire, tout acte décisionnel prononçant l'expulsion, est dépourvue de sanction ; on ne peut donc s'assurer qu'il ait été informé afin qu'il puisse mettre tout en œuvre, durant ce sursis d'un mois (le cas échéant réduit ou rallongé), pour éviter l'expulsion physique.
- Force est aussi de relever que certains juges réduisent le délai d'un mois — pourtant érigé en principe par la loi — sans donner aucune explication, alors même que le législateur a énuméré de façon limitative les causes pour lesquelles ce principe doit souffrir des exceptions. Il serait bon, dès lors, d'imposer au juge qui décide de s'écarter de la règle de s'en expliquer, de manière circonstanciée.
- Parallèlement, quant à la demande d'augmentation du délai pour « circonstances d'une gravité particulière », la loi stipule qu'il s'agit « *notamment (d)es possibilités de reloger le preneur dans des conditions suffisantes respectant l'unité, les ressources financières et les besoins de la famille, en particulier pendant l'hiver. Dans ce dernier cas, le juge fixe le délai dans lequel l'expulsion ne peut pas être exécutée, en tenant compte de l'intérêt des deux parties et dans les conditions qu'il détermine* »<sup>983</sup>, toute en laissant une très large liberté d'appréciation au juge.

Lors de débats parlementaires, il a été précisé que cette appréciation implique une approche individuelle dans le cadre de laquelle le juge tiendra compte, d'une part, des antécédents et des efforts réalisés entre-temps par les parties, de la prévisibilité des circonstances invoquées, de la situation locale et d'autre part, des motifs de la demande principale, de la situation personnelle et familiale des parties concernées, de leurs attentes et de leurs prévisions<sup>984</sup>. Il a également été suggéré au juge de prendre en considération les répercussions financières qui

---

<sup>983</sup> Art. 1344*quater*, al. 1<sup>er</sup>, du Code jud.

<sup>984</sup> *Doc. Parl.*, Ch. repr, sess. ord., 1996-1997, n°1157/1, p. 5.

pourraient peser sur le bailleur : les intérêts d'un propriétaire d'un petit appartement ne jouissant que d'une modeste pension, ne seront pas évalués de la même manière que ceux d'un bailleur propriétaire d'un grand nombre d'appartements<sup>985</sup>.

Il faut toutefois regretter que la législation ne soit elle-même pas plus explicite, en imposant :

- en présence d'un bailleur public, une obligation non équivoque de relogement préalable à toute mise à exécution du jugement d'expulsion.
- en présence d'un bailleur privé, une obligation de maintien dans les lieux d'un locataire auquel aucune faute n'est imputable (paiement régulier des loyers, bon entretien du bien,...), le temps que ce dernier trouve un autre logement, et pour autant qu'il démontre toutes les démarches accomplies à cet effet<sup>986</sup>
- Pendant cette durée d'un mois avant l'expulsion - le cas échéant réduite ou prolongée -, le locataire reste redevable du paiement d'une « indemnité d'occupation »<sup>987</sup> (le loyer n'est plus dû, le contrat étant rompu). Or, on observe, dans la pratique, que certains juges de paix fixe l'indemnité journalière d'occupation à un montant supérieur au 30<sup>ème</sup> du loyer, sans *a fortiori*, vérifier le caractère raisonnable de ce dernier.
- Enfin, devenue désormais la règle, l'exécution dite provisoire d'une décision — sans attendre donc le sort réservé à une éventuelle voie de recours — se fait aux risques et périls de celui qui la poursuit<sup>988</sup>. Pour d'autres, l'exécution provisoire annihile *de facto* le délai d'un mois à ménager avant l'expulsion. Cette position, cependant, est à la fois contraire à l'esprit de la loi, et à sa lettre<sup>989</sup>. Il convient dès lors de le rappeler au sein même de ladite disposition légale, et de manière univoque.

#### *Proposition de solution*

- Inscrire formellement que le délai d'expulsion à un mois présente les traits d'une disposition d'ordre public, devant être soulevée d'initiative par le juge malgré l'inertie éventuelle du locataire.

---

<sup>985</sup> *Doc. Parl.*, Sénat, sess. ord., 1997-1998, n°1-926/4, p.41 .

<sup>986</sup> Ces dispositions auraient le mérite d'éviter, dans des hypothèses raisonnables, qu'une personne se retrouve momentanément sans logement.

<sup>987</sup> Elle sera généralement journalière, pour chaque jour entamé durant lequel les lieux n'ont pas été entièrement libéré (ex. : J.P. du 1<sup>er</sup> canton de Schaerbeek, 5 septembre 2017, n°R.G.17A1984 ; J.P. du 2<sup>ème</sup> canton de Schaerbeek, 6 septembre 2017, n°R.G.17A1628 ; J.P. du 2<sup>ème</sup> canton de Schaerbeek, 27 septembre 2017, n°R.G.17A1808 ; J.P. du 2<sup>ème</sup> canton de Schaerbeek, 13 décembre 2017, n°R.G.17A1942). Elle est parfois mensuelle (ex. : J.P. du 1<sup>er</sup> canton de Schaerbeek, 22 août 2017, n°R.G.17A1653).

<sup>988</sup> Depuis l'entrée en vigueur de la loi « Pot Pourri I » le 1<sup>er</sup> novembre 2015, l'exécution provisoire d'un jugement d'expulsion est désormais généralisée, et ce malgré les potentiels recours introduits à son encontre susceptibles de mettre ce dernier à néant. Voy. Loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice, *M.B.*, 22 octobre 2015, spéc. les art. 41 et 42

<sup>989</sup> voy. V. van der Plancke et N. Bernard, « Les expulsions de logement en Région bruxelloise: aspects juridiques », *op cit.*, p. 22.

- Etendre le délai d'un mois (éventuellement modulé) aux expulsions non décidées par jugement
- Coupler le délai d'un mois à dater de la signification du jugement, d'un délai d'un mois à dater de la communication, par huissier, au CPAS : cet ajout permettra de sanctionner l'absence dommageable d'information à ce dernier, en ce que l'expulsion physique sera empêchée<sup>990</sup>.
- Assortir d'une exigence de motivation spéciale la décision judiciaire de réduire le délai d'un mois.
- Préciser que, lorsque le bien est propriété d'une personne morale de droit public, le délai d'un mois doit être allongé le temps de la mise en œuvre de l'obligation de relogement, sauf faute grave du locataire et sans excéder une période de « X » mois<sup>991</sup>, à déterminer par le législateur<sup>992</sup>.
- Préciser que, lorsque le bien est propriété d'une personne privée, le délai d'un mois doit être allongé au bénéfice du locataire auquel aucune faute contractuelle n'est imputable, le temps que ce dernier trouve un autre logement, et pour autant qu'il démontre toutes les démarches accomplies à cet effet, sans excéder une période de « X » mois (cette période serait vraisemblablement inférieure à ce qui a été fixé pour un bailleur public), à déterminer par le législateur.
- Imposer que l'indemnité d'occupation due par le preneur ne soit jamais supérieure au loyer et préciser, qu'à l'instar de la jurisprudence applicable en matière de salubrité, il est possible au Juge d'en faire diminuer le montant en fonction de l'état réel du bien.
- Prévoir de manière explicite que le délai d'un mois (éventuellement modulé) est bel et bien d'application en cas d'exécution provisoire.
- Notons également que l'introduction d'une trêve hivernale devrait également s'opérer via l'article 1344*quater*, al. 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire.

---

<sup>990</sup> C'est le système privilégié en matière d'énergie. Voy., par exemple, l'art. 25<sup>octies</sup> § 5 de l'Ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale : « *dans l'hypothèse où le ménage est domicilié à l'adresse de consommation, le fournisseur ne peut faire procéder à la coupure qu'un mois après, d'une part, la signification au ménage du jugement de résolution et, d'autre part, la communication par écrit ou par voie électronique de sa décision de procéder à cette coupure en exécution de ce jugement au C.P.A.S. de la commune du domicile de son client, sauf si le ménage a précédemment refusé la communication de son nom en application de l'article 25<sup>sexies</sup>, § 1<sup>er</sup>.* ».

<sup>991</sup> Sauf si le bailleur public ne démontre l'accomplissement d'aucune démarche.

<sup>992</sup> L'article 1344<sup>decies</sup> du Code judiciaire - introduit par la loi du 18 octobre 2017 « relative à la pénétration, à l'occupation ou au séjour illégitimes dans le bien d'autrui » (dite « loi anti-squat ») - fait lui-même déjà la différence, en ce qui concerne l'augmentation du délai avant l'expulsion, entre un bien appartenant à une personne physique ou à une personne morale de droit privé, et un bien relevant de la propriété d'une personne morale de droit public.

### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Amender l'article 1344*quater*, al. 1<sup>er</sup>, du Code judiciaire ⇒ projet d'ordonnance

### Proposition n°8 – encadrer plus équitablement la conservation des meubles au dépôt communal

#### *Position du problème*

- Dans sa signification, l'huissier de justice devra mentionner à l'intéressé le fait qu'à l'expiration du délai fixé par le juge, les biens se trouvant encore dans l'habitation seront mis sur la voie publique à ses frais et qu'ils seront, également à ses frais, enlevés et conservés durant six mois par l'administration communale, sauf s'il s'agit de biens susceptibles d'une détérioration rapide ou préjudiciables à l'hygiène, à la santé ou à la sécurité publique<sup>993</sup>.
- Interprétée littéralement, la loi réserve cette disposition aux seuls « jugements » d'expulsion et lorsque ce dernier porte sur la résidence principale du preneur.
- Dans le cadre de baux portant sur un bien non affecté à la résidence principale du preneur (comme les baux de droit commun : kot d'étudiant, résidence secondaire, etc.), le locataire faisant l'objet d'une procédure d'expulsion n'est pas averti (par l'huissier) de ce que ses effets seront conservés, à ses frais, à la commune. Il en va de même lorsque l'expulsion est décidée en dehors d'une procédure judiciaire, à la suite d'une conciliation par exemple, d'un arbitrage ou encore d'une médiation. Or, aucun motif raisonnable ne justifie cette différence de traitement.
- La durée de conservation des biens est de six mois (à l'issue desquels les biens deviennent la propriété de la commune), sans qu'aucune possibilité de renouvellement ne soit envisagée.
- Les frais d'enlèvement et de conservation sont à charge du locataire<sup>994</sup>. Ils sont prévus par l'autorité communale et variables pour chaque commune, sans qu'aucun plafond régional ne soit fixé.

---

<sup>993</sup> Art. 1344*quinquies* du Code jud.

<sup>994</sup> Art. 1344*quinquies* du Code jud.

### *Proposition de solution*

- Etendre à tous les locataires frappés par une décision d'expulsion de logement, l'avertissement relatif à la conservation des meubles à la commune
- Autoriser une prolongation du délai de six mois si le locataire expulsé apporte la preuve qu'il cherche activement une solution durable
- Baliser le coût de la conservation des biens au sein du dépôt communal, voire garantir la gratuité pendant le premier mois.

### *Démarche(s) législative(s) à entreprendre*

- Amender l'article 1344*quinquies* du Code judiciaire ⇒ projet d'ordonnance

## **Section 3 - Modification, par ordonnance, du Code bruxellois du logement**

### Proposition n°9 – prévoir la transmission systématique au CPAS<sup>995</sup>, par le bourgmestre, de tout arrêté d'inhabitabilité

#### *Position du problème*

- Quand il prend un arrêté d'inhabitabilité en vertu de son pouvoir de police administrative générale (art. 135 de la nouvelle loi communale), le bourgmestre n'est pas réglementairement tenu de prévenir le CPAS, contrairement à la DURL adoptant une interdiction de mise en location<sup>996</sup>
- Si, généralement, la communication de l'information se fait de manière informelle, il ne serait pas inutile de lui conférer davantage de systématisme.

---

<sup>995</sup> Du lieu où le bien se situe, cfr. : art. 1344*sexies* § 1<sup>er</sup> du Code jud.

<sup>996</sup> Voy. art. 8 al. 1<sup>er</sup> du Code bruxellois du logement. Sur cette question, voy. V. van der Plancke et N. Bernard, « Les expulsions de logement en Région bruxelloise: aspects juridiques », *op cit*, pp. 48-49.

### *Proposition de solution*

- Prévoir un avertissement systématique du CPAS en cas d'arrêté d'inhabitabilité décidée par le bourgmestre

### *Démarche(s) législative(s) à entreprendre*

- Compléter l'article 8 du Code bruxellois du logement ? ⇒ projet d'ordonnance

## Proposition n°10 – encadrer les hypothèses pouvant conduire à une procédure de résolution de bail et d'expulsion

### *Position du problème*

- Parmi le non-respect des obligations du locataire à l'origine d'une demande de résolution du bail figure, en premier chef, le non-paiement répété du loyer et/ou des charges. Feront également l'objet d'une demande fréquente d'expulsion les locataires qui n'occupent pas le bien en « bon père de famille » : dégradation des lieux, absence d'entretien du logement (pas d'entretien des appareils de chauffe, refus de prendre une assurance incendie ou absence de preuve<sup>997</sup>...), nombre d'habitants trop élevé par rapport à la capacité et au type d'hébergement, provocation de graves troubles de voisinage (agression des voisins de palier, usage de drogue et d'alcool, visites incessantes et bruyantes, tapage nocturne à répétition<sup>998</sup>), présence d'animaux domestiques prohibés dans le bail<sup>999</sup>, sous-location à des personnes inconnues et sans accord du propriétaire<sup>1000</sup>,...

---

<sup>997</sup> J.P. du 2<sup>ème</sup> canton de Schaerbeek, 29 novembre 2017, n°R.G.17A2197

<sup>998</sup> J.P. du 2<sup>ème</sup> canton de Schaerbeek, 13 décembre 2017, n°R.G.17A1942. La possession par le locataire d'une matraque télescopique dans le bien loué avec laquelle il a menacé le propriétaire, conjugué à des retards de paiements de loyers, sont qualifiés de manquements suffisamment graves justifiant la résolution du bail aux torts et griefs du locataire.

<sup>999</sup> J.P. Soignies, 28 août 2013, (Bail de résidence principale - clause interdisant de détenir un chien dans les lieux loués - pas de violation de l'article 8.1 de la Convention européenne des droits de l'homme - maintien du chien dans les lieux - résolution du bail aux torts du locataire), *J.J.P.-T.Vred.*, 2016/3-4, pp. 134-136.

<sup>1000</sup> J.P. du 1<sup>er</sup> canton de Schaerbeek, 15 mars 2016, n°R.G.16A489.

- On observe toutefois, dans la pratique, une disproportion fréquente entre, d'une part, la faute reprochée au locataire (faible montant impayé, manquement marginal au contrat,...) et, d'autre part, la privation d'un droit fondamental<sup>1001</sup>
- Pourtant, le bailleur pourrait enclencher, à l'encontre de son locataire, une procédure de récupération de créances, en dommages et intérêts ou en exécution de travaux (moyennant astreintes), et obtenir un titre exécutoire à cet effet, sans pour autant solliciter la résolution du contrat de bail conduisant inexorablement à l'expulsion<sup>1002</sup>.

### *Proposition de solution*

- Rappeler explicitement qu'une résolution judiciaire du bail d'habitation ne peut se produire qu'à l'issue d'un examen de proportionnalité<sup>1003</sup> : et préciser donc formellement qu'au vu de la conséquence forte qu'est l'expulsion sur la jouissance de l'article 23 de la Constitution, seuls des manquements graves du locataire peuvent conduire à la résolution judiciaire du contrat de bail.

### *Démarche(s) législative(s) à entreprendre*

- Introduire un article 233/1 dans la Section 9 [Inexécution du bail et litiges] du Chapitre II [Règles communes à tous les baux d'habitation] du Titre XI [Des baux d'habitation] dans le Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

<sup>1001</sup> Voy., par exemple, J.P. du canton de Molenbeek-Saint-Jean, 8 septembre 2020, n°RG 20A1911, *inédit*. Le juge prononce, par défaut, la résolution du bail et l'expulsion, pour cause de 415,20 € impayés, à titre de remboursement de frais d'intervention d'un chauffagiste. On trouve également quelques jugements qui prononcent l'expulsion à la suite d'un mois de loyer impayé. En l'absence d'autres manquements du locataire que des impayés, un jugement d'expulsion n'est généralement prononcé que lorsqu'il y a au moins trois mois d'arriérés de loyers, règle jurisprudentielle endossée par de nombreux juges de paix, mais n'emportant pas l'adhésion de tous. Voy. IWEPS, p. 131 l'étude de l'IWEPS : <https://www.iweps.be/publication/expulsions-domiciliaires-wallonie/> (de janvier 2013 à septembre 2014, l'IWEPS a réalisé une étude exploratoire sur les expulsions locatives en Wallonie). Voy. également : Y. Merchiers, « Sanctions du non-paiement du loyer ou de l'indexation », *Rép. not.*, Tome VIII, Les baux, Livre 1, Bail en général, Bruxelles, Larcier, 2014, n° 247 ; J.P. Etterbeek, 6 avril 2010, *J.J.P.-T.Vred.*, 2012/3-4, p. 133-138 (résolution du bail pour 4 mois d'arriérés) ; Civ. Bruxelles (16<sup>e</sup> ch.), 26 avril 2013, *J.T.*, 2013/27, n° 6529, p. 527-529 (2 mois d'arriérés ne suffisent pas pour constituer un manquement contractuel grave).

<sup>1002</sup> Par principe, l'apurement des dettes doit être un maximum privilégié par rapport à la résiliation du bail et le « délogement » qui l'accompagne, vu l'attachement d'une personne à son logement et les répara sociaux fondamentaux.

<sup>1003</sup> Y compris en cas de procédure par défaut, le droit fondamental au logement relevant de l'ordre public.

## Proposition n°10 – prévoir des étapes préalables à l’enclenchement d’une procédure judiciaire de résolution de bail et d’expulsion

### *Position du problème*

- Seuls les SISP ont un *modus operandi* strict à respecter, au contraire de tous les autres bailleurs, tant publics que privés, ce qui engendre des inégalités de traitement manifestes entre locataires du parc social et tous les autres.
- Les sociétés immobilières de service public sont certes dépositaires d’une véritable mission de service public<sup>1004</sup>, avec pour conséquence directe la nécessité impérieuse de n’envisager l’expulsion d’un logement qu’en tout dernier recours<sup>1005</sup>.

A cet effet, le Secrétaire d’État au Logement de l’époque, co-signataire de la circulaire A/B/230 du 16 novembre 2000, en a précisé la portée en déclarant qu’il convenait de garantir aux locataires de logements sociaux que de réelles tentatives de médiation, d’accompagnement social, seront effectuées avant qu’une société de logement social ne procède à une expulsion » (A. Hutchinson, « Le moratoire hivernal dans le parc social bruxellois », D.Q.M., no 34, janvier 2003, p. 35.). La circulaire du 16 novembre 2000 concernant les expulsions dans le logement social encadre cette « *problématique particulièrement sensible* ». Elle indique que « *l’expulsion*

---

<sup>1004</sup> À cet égard, la Cour de cassation a déjà souligné que « *La mission confiée à ces sociétés est un service public. Ces sociétés ont entre autres pour but de donner en location aux groupes défavorisés de la population, des habitations modestes dont les prix de location ne dépassent pas ce que les personnes bénéficiaires peuvent payer* » (Cass., 10 février 1983, *Pas.*, 1983, I, p. 661 et *J.J.P.*, 1983, p. 230, note B. Jadot ). Cette mission sort renforcée de la promulgation du droit constitutionnel au logement. « *Les acteurs du logement social, et en particulier les sociétés de logement social, ont également à remplir à la lumière du droit au logement, une mission d’intérêt général, entre autres la concrétisation de ce droit essentiellement à l’égard des couches vulnérables de la société* » : voy. J.P. Neerpelt-Lommel, 14 août 2007, *J.J.P.*, 2008, p. 191.

<sup>1005</sup> « *Le locataire d’un logement social appartient souvent à la frange non négligeable de la population pour qui, en raison de difficultés et problèmes peu surmontables, le logement de service public représente un bien fondamental et essentiel, souvent le dernier garant d’une dignité humaine déjà précaire* », prend soin de rappeler à cet effet le juge de paix de Grâce-Hollogne (J.P. Grâce-Hollogne, 6 mars 2001, *J.L.M.B.*, 2002, p. 1271). Il ajoute encore que « *Le logement de service public représente un bien fondamental et essentiel, souvent le dernier garant d’une dignité humaine déjà précaire* », estime à cet égard le juge de paix de Grâce-Hollogne. « *Priver les personnes précarisées de ce bien est dès lors une décision d’exclusion grave que doivent motiver des raisons extrêmement sérieuses [...] Il s’agit d’une décision de dernier recours, quand il a été démontré que toutes les mesures propres à régler la difficulté par des moyens moins punitifs ont été tentées sans succès* » (J.P. Grâce-Hollogne, 27 mars 2001, *Échos log.*, 2002, p. 26.). « *La finalité sociale [des sociétés de logement de service public], qui est de concourir à ce que les plus démunis mènent une vie conforme à la dignité humaine en disposant d’un logement décent conformément au souhait de l’article 23 de la Constitution mis en œuvre par le Code wallon du logement, commande que le recours aux sanctions contractuelles ayant pour effet la privation du logement ne soit envisagé qu’en parfaite connaissance de cause et en dernière analyse* ». (J.P. Grâce-Hollogne, 19 septembre 2006, *J.L.M.B.*, 2008, p. 511).

*est en général une mesure extrême, qui n'a lieu qu'en dernier recours, et qui est toujours vécue comme un échec* ». Elle édicte un code de bonnes pratiques portées par l'ensemble du secteur. Ce code de bonnes conduites vise à établir des balises qui structureront la notion d'intérêt général auquel les délégués sociaux sont chargés de veiller. Cette circulaire prévoit deux obligations à charge des bailleurs sociaux :

- établir un canevas d'intervention à mettre en œuvre pour le locataire en place. Ce canevas doit être communiqué au locataire dès son déclenchement. Il consiste généralement en une intervention rapide en cas d'arriérés - après deux mois d'impayés - qui se matérialise selon le séquençage suivant : lettres de rappel (et tentative de contacts via téléphone, passage à domicile) ; médiation avec proposition d'un plan de paiement (doublé, le cas échéant, du remboursement d'une partie de la dette locative par le CPAS) ; saisine du juge de paix d'abord en conciliation, avant de recourir, le cas échéant, à la voie contentieuse.
- précéder la décision d'exécuter effectivement une expulsion, suite au jugement rendu par le Juge de Paix, d'un :
  - rapport complet et motivé. « *Toute expulsion est ainsi interdite si la SISP ne peut pas prouver qu'elle n'a pas essayé de trouver une solution à l'amiable, négociée avec le locataire, soit via ses propres services, soit via le recours à un organisme tiers (CPAS, centre de médiation de dettes, asbl, etc). Les efforts de la SISP doivent avoir été réels et ne pourront se résumer à l'envoi d'une lettre.* »
  - avis du délégué social quant au respect de la procédure par la SISP<sup>1006</sup>.

La SISP doit donc tout mettre en œuvre en amont de la procédure d'expulsion pour éviter la saisine du juge ; par ailleurs, en cas de jugement d'expulsion obtenu, un ultime contrôle est accompli en aval, par le délégué, pour vérifier si l'expulsion, via la recours à la force publique, peut véritablement s'opérer.

- Evidemment, les locataires logés par les bailleurs sociaux bénéficient d'une assistance sociale quasi permanente ; il n'apparaît pas aisé (réaliste ?) d'exporter ce modèle et de répliquer une telle qualité d'accompagnement dans le marché locatif privé. Un total *statu quo* législatif ne

---

<sup>1006</sup> Le délégué social aura donc accès au dossier du locataire pour vérifier quelles démarches la SISP a véritablement accomplies.

se justifie toutefois pas non plus. Notons d'ailleurs qu'en France, toute exécution d'un jugement d'expulsion est soumis à l'aval du Préfet (autorité politique)<sup>1007</sup>.

- La question se pose de savoir si la procédure appliquée par les SISF ne devrait pas être transposée aux autres bailleurs publics (communes, CPAS, régies foncières,...), ainsi qu'aux AIS.
- Parallèlement, il faudrait prévoir une démarche formelle, par le propriétaire, avant toute action en justice, pour marquer le point de départ d'un ultime délai d'un mois de négociation amiable. Un courrier-type de « mise en demeure » pourrait être élaboré par le Gouvernement, courrier qui mentionnerait déjà les coordonnées du CPAS et du Fonds public d'arriérés de loyers.

#### *Proposition de solution*

- Imposer, aux propriétaires, l'envoi au locataire d'une « mise en demeure-type », au minimum un mois avant la saisine du Juge<sup>1008</sup>

#### *Démarche(s) législative(s) à entreprendre*

- Introduire un article 233ter dans la Section 9 [Inexécution du bail et litiges] du Chapitre II [Règles communes à tous les baux d'habitation] du Titre XI [Des baux d'habitation] dans le Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

### Proposition n°11 – encadrer les frais relatifs à une procédure de résolution de bail et d'expulsion

#### *Position du problème*

- Il importe ici de mentionner que la procédure d'expulsion et l'exécution du jugement

---

<sup>1007</sup> Voy. L412 à L412-8 du Code des procédures civiles d'exécution, ainsi que la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 (dites « loi Alur »).

<sup>1008</sup> Au sujet de la nécessité d'une mise en demeure, voy. l'art. 1139 du Code civil.

comportent un coût considérable : frais de justice<sup>1009</sup>, d'avocats le cas échéant<sup>1010</sup>, du huissier de justice, de déménagement, et autres frais avancés par le bailleur, mais récupérables (théoriquement)<sup>1011</sup> auprès du locataire expulsé.

- A ceux-ci, s'ajoutent les coûts liés à la rupture anticipée du bail, lorsqu'elle est jugée aux torts du locataire. Le propriétaire réclamera généralement à l'ex-locataire :
  - une indemnité de résolution en guise de réparation. Selon la doctrine, cette indemnité de résolution vise à couvrir l'ensemble du dommage découlant d'une fin de bail anticipée, y compris la perte éventuelle de revenus le temps de trouver un autre locataire : elle est en général forfaitaire et proportionnelle au loyer<sup>1012</sup>.
  - parfois une clause pénale destinée également à indemniser le dommage subi du fait de la rupture du contrat.
  - voire un taux d'intérêts moratoires et conventionnels très élevé sur les arriérés de loyers.
- Quant à l'octroi d'indemnités en guise de réparation, il est quasi systématique en cas de défaut, et le plus souvent conditionné au non-respect du plan de paiement pour les locataires présents.

Dans son étude *Justice de paix : bailleurs welcome !* publiée en 2021, - à la base de l'analyse de tous les jugements relatifs au bail, rendus en 2015 par le Juge de Paix du Canton de Molenbeek et en 2018 par le Juge de Paix du Canton de Forest -, le RBDH conclut que les locataires sont condamnés à des indemnités dans 40% des affaires, pour un montant moyen de 1700 euros. Il précise encore que « l'indemnité est généralement équivalente à trois mois de loyers. Elle se calque sur les dispositions du Code du Logement qui prévoit des compensations en cas de départ du locataire avant le terme du bail (et en fonction de la durée

---

<sup>1009</sup> Les « frais de justice », appelés aussi les dépens, visent l'ensemble des frais liés à une procédure en justice. Il s'agit entre autres des frais de requête ou de citation, des frais d'envoi (de recommandés), des éventuels frais d'expertise, ainsi que l'indemnité de procédure (qui couvre une partie des frais d'avocat de la partie adverse, *in casu*, le propriétaire). Une personne « condamnée aux dépens » doit payer donc l'ensemble de ces frais de justice.

<sup>1010</sup> Souvent, le locataire fait défaut et s'il comparait en présence d'un avocat, il jouit fréquemment du système du Bureau d'Aide juridique permettant la désignation d'un avocat (partiellement) gratuit.

<sup>1011</sup> En effet, le locataire est souvent insolvable et insaisissable.

<sup>1012</sup> En application de l'art. 1760 du Code civ. La doctrine a identifié plusieurs types d'indemnités, en cas de rupture anticipée du bail : l'indemnité de relocation, l'indemnité de résolution, l'indemnité d'indisponibilité ainsi que l'indemnité d'occupation (S. NAPORA, « Les effets de l'inexécution fautive et non fautive », in *Le droit commun du bail*, Bruxelles, La Chartre, 2006, p. 366 et suivantes).

*du contrat, de 3 à 1 mois de loyer). Ces trois mois représentent une lourde peine pour des locataires, des familles dont le budget, trop serré chaque mois, ne permet pas d'assumer, et le loyer, et toutes les dépenses quotidiennes. Une telle indemnité risque d'accélérer les risques de surendettement. Or on le sait, ce sont les ménages pauvres qui sont les plus sujets à l'endettement (bien loin du stéréotype de la personne surendettée qui gère mal son budget, dépense sans compter et abuse du crédit). Et le bailleur ? A-t-il toujours besoin de cette indemnité pour faire face au départ du locataire ? Risque-t-il véritablement un vide locatif alors que le marché n'a jamais été aussi tendu ? Les réalités de chaque locataire et de chaque propriétaire sont, bien évidemment, singulières. Mais il nous semble qu'elles mériteraient d'être mises en balance. En cas de déséquilibre manifeste, une réduction des indemnités devrait pouvoir être envisagée, sans être préjudiciable au bailleur »<sup>1013</sup>.*

- En principe toutefois, le juge doit apprécier le montant de ces indemnités et statuer « *ex aequo et bono* » s'il n'a pas d'éléments précis permettant de fixer le montant du dommage<sup>1014</sup>. Il a le pouvoir de réduire, d'office ou à la demande du débiteur, l'indemnité de résolution revendiquée, lorsque cette somme excède manifestement le montant que les parties pouvaient fixer pour réparer le dommage résultant de l'inexécution de la convention<sup>1015/1016</sup>. Relevons néanmoins qu'en cas de défaut du locataire (à savoir dans 60 % des cas), certains juges ne vérifient pas le caractère équitable du montant des indemnités réclamées.
- Il faut dès lors regretter que les frais consécutifs à une procédure de rupture anticipée du bail ne soient pas encadrés dans le Code bruxellois du logement, plutôt qu'entièrement abandonnés à l'appréciation du juge. En comparaison, en matière de récupération de dettes énergétiques, cette question est largement balisée<sup>1017</sup>. TB, mais plutôt en dessous

---

<sup>1013</sup> Voy. [http://rbdh-bbrow.be/wp-content/uploads/2021/01/rbdh\\_eture-justice\\_de\\_paixpaix\\_fr\\_2020.pdf](http://rbdh-bbrow.be/wp-content/uploads/2021/01/rbdh_eture-justice_de_paixpaix_fr_2020.pdf), p. 14.

<sup>1014</sup> Cass., 24 septembre 1981, *Pas.*, 1982, I, p. 43.

<sup>1015</sup> Art. 1231 § 1<sup>er</sup> du Code civil. Parallèlement, en application de l'article 1153, 5° du Code civil, le juge peut, d'office ou à la demande du débiteur, réduire l'intérêt stipulé à titre de dommages-intérêts pour retard dans l'exécution si cet intérêt excède manifestement le dommage subi à la suite de ce retard.

<sup>1016</sup> Une indemnité de résolution a ainsi été réduite de 6 à 3 mois. Voy. J.P. Jette, 16 décembre 2016, n°R.G. 16A3644.

<sup>1017</sup> Voy. l'article 25<sup>sexies</sup>, §2 de l'Ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale et l'article 20<sup>quater</sup> de l'Ordonnance du 1<sup>er</sup> avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale, concernant des redevances de voiries en matière de gaz et d'électricité et portant modification de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale. Les Ordonnances Gaz et Electricité sont en cours de modification et ces frais seront encore davantage cadrés.

### *Proposition de solution*

- Plafonner l'indemnité de résolution réclamée *a priori* à un mois, à charge pour le propriétaire de prouver que dans tel cas d'espèce, un mois est insuffisant car, par exemple, le logement demanderait, avant de pouvoir être reloué, des travaux conséquents – dont une partie au moins serait imputable à la mauvaise occupation du locataire - qu'on ne peut entamer qu'au départ de ce dernier, et dont la durée excèderait un mois. En revanche, si le propriétaire profite du vide locatif pour accomplir des travaux non imputables à la responsabilité du locataire, et qui auraient en tout état de cause empêché une relocation immédiate, il ne pourra pas revendiquer une indemnité rehaussée.
- Prévoir que le taux d'intérêt sur les arriérés de loyers ne peut être que le taux d'intérêt légal<sup>1018</sup>.
- Interdire formellement toute clause pénale, en ce qu'elle conduit généralement à l'obtention de deux réparations pour la même faute<sup>1019</sup>.

### *Démarche(s) légistique(s) à entreprendre*

- Introduire un article 233<sup>quater</sup> dans la Section 9 [Inexécution du bail et litiges] du Chapitre II [Règles communes à tous les baux d'habitation] du Titre XI [Des baux d'habitation] dans le Code bruxellois du logement ⇒ projet d'ordonnance.

---

<sup>1018</sup> Ces intérêts sont destinés à compenser le fait que le créancier ne dispose pas immédiatement des sommes qui lui sont dues.

Pour l'année 2021, le taux d'intérêt légal s'élève à 1,75%. Voy. [https://finances.belgium.be/fr/sur\\_le\\_spf/structure\\_et\\_services/administrations\\_generales/trésorerie/taux-dinterêt-légal-applicable](https://finances.belgium.be/fr/sur_le_spf/structure_et_services/administrations_generales/trésorerie/taux-dinterêt-légal-applicable)

<sup>1019</sup> En effet, la clause pénale détermine, préalablement à un conflit, quelle indemnité sera due à la partie lésée en cas d'inexécution des obligations de l'autre partie ou en cas de retard dans leur exécution. La clause pénale est souvent exprimée en pourcentage, avec un montant minimum, et le Code de droit économique prévoit qu'elles doivent être proportionnées au dommage subi et ne peuvent pas faire double emploi avec les intérêts de retard ou les frais administratifs. Voy. art. VI.83 et s. du Code de droit économique.

## **Section 4. Parallèlement, sur un plan plus politique que législatif, tenter la négociation de Protocoles d'accord, d'une part avec les CPAS de la RBC, d'autre part avec les juges de Paix des cantons bruxellois**

### ***Sous-section 1 - Avec les CPAS***<sup>1020</sup>

#### Proposition n°12 – initier une réflexion sur le volume d'informations à traiter par les CPAS

Cette réflexion s'impose avec plus d'acuité encore si le cabinet propose d'étendre les hypothèses dans lesquelles le CPAS sont informés d'une expulsion aux différentes étapes de la procédure. La réflexion devra notamment porter sur l'augmentation des ressources humaines des CPAS, et donc budgétaires, qu'une telle réforme doit engendrer.

#### Proposition n°13 – baliser des méthodes d'intervention des CPAS face à une personne menacée d'expulsion

C'est « dans le cadre de sa mission légale » que le CPAS est censé, de par la loi sur l'humanisation des expulsions, agir en cas d'éviction. Or, justement, cette même mission légale subordonne traditionnellement l'intervention du CPAS à l'introduction d'une demande explicite d'aide émanant de la personne concernée elle-même. Et, de fait, il semblerait qu'il arrive parfois que le CPAS ne réserve pas de suite à l'information à lui transmise (par l'huissier ou le greffe), celle-ci n'étant pas assimilée à une telle demande d'aide.

Cette posture, juridiquement justifiable, ne coïncide toutefois pas avec les nécessaires changements de pratiques auquel nous invite le phénomène du non-recours (une des plus grandes défaillances de notre société<sup>1021</sup> et la gravité de la problématique de l'expulsion de logement. Majoritairement en

---

<sup>1020</sup> Voy. également : J. Spinette et C. Ruelle, « Le rôle des C.p.a.s. dans les procédures d'expulsion » in Regards croisés *Les expulsions du logement et le mal-logement en Région bruxelloise : analyses et propositions de différentes organisations* - Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2018, 23 octobre 2019, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/regards-croises\\_2019\\_fr.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/regards-croises_2019_fr.pdf), pp. 19-22.

<sup>1021</sup> Voy. Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise*, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, Bruxelles, Commission communautaire commune, 2017, [http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport\\_thema\\_fr\\_2016.pdf](http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf) ; V. van der

effet, ce qui provoquera l'escalade vers la perte brutale de logement est l'absence de réaction du locataire en risque d'expulsion : il ne sollicite pas les aides existantes, pourtant nombreuses et efficaces quand elles sont employées au bon moment. La mobilisation effective des acteurs de la prévention est, de son côté, souvent trop tardive, le plus souvent au stade ultime précédant l'expulsion accordée par décision judiciaire. C'est pourquoi, il s'avérerait opportun de débattre avec les CPAS de la RBC et la Fédération des CPAS bruxellois des points suivants, dans une dynamique de proactivité pleinement assumée. Si les auteurs du présent rapport ne prônent à l'évidence pas la possibilité d'imposer une intervention à l'usager, il leur semble qu'il y a de la marge à exploiter entre les antipodes indésirables que sont, d'une part, « une intervention que sur demande », d'autre part, « une intervention à tout prix, y compris par la coercition »<sup>1022</sup>. Nous formulons, dès lors, quelques suggestions :

- Il est proposé de convenir avec les CPAS, qu'une fois l'information reçue sur une étape du processus d'expulsion (acte introductif d'instance, jugement, avis d'expulsion), de multiplier les démarches pour entrer en contact - par courrier, doublé quand c'est possible d'un appel téléphonique, d'un sms voire d'une visite sur place ? - avec la personne en voie d'expulsion afin de l'inviter à solliciter ses services, si besoin.

Ce courrier envoyé, à cette occasion, devrait idéalement contenir les informations suivantes :

- rappeler opportunément et concrètement à l'intéressé l'existence des aides sociales dont l'octroi par le CPAS est possible (plan d'apurement négocié avec le propriétaire, paiement (d'une partie) de l'arriérés de loyer, sous forme remboursable ou non,...) ;
- proposer déjà une date de rendez-vous dans le courrier ;
- signaler l'existence de services sociaux associatifs sur le territoire qui peuvent également proposer un accompagnement utile (médiation de dettes, rénovation du logement, conseils juridiques...), et ce prenant acte du fait que certaines personnes ne souhaitent pas être aidées par le CPAS (refus psychologique ou autre)<sup>1023</sup>,

---

Plancke et N. Bernard, *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement*, étude commanditée par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, Commission communautaire commune, 2019, [www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours\\_logement\\_fr\\_1tma.pdf](http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf).

<sup>1022</sup> Politique endossée par certains bourgmestres qui hébergent de force les personnes sans-abri durant la rudesse de l'hiver.

<sup>1023</sup> Les CPAS de Bruxelles et Saint-Gilles procèdent déjà de la sorte.

Un courrier-type pourrait être réfléchi collectivement. Il faudra veiller rigoureusement à la simplification du langage de ce dernier – voire à l'utilisation de pictogrammes<sup>1024</sup> - pour s'assurer que les locataires saisissent les aides offertes.

Quant aux visites à domicile<sup>1025</sup>, il est intéressant de relever que, prenant acte de la période inédite « Covid19 » et des perspectives sociales inquiétantes de 2021-2022, le Gouvernement français a décidé d'aller à la rencontre des ménages les plus exposés par la création, dès 2021, d'équipes mobiles de visite à domicile, composées de travailleurs sociaux ou juristes, déployées dans les départements les plus tendus en matière de logement et concernés par de nombreuses procédures engagées sur le plan d'une expulsion locative. En affirmant que l'emploi de ces dispositifs sera indispensable afin de mobiliser tous les leviers existants pour le maintien dans le logement ou le relogement, et que le « *« Le « Aller vers » est un impératif qui doit s'inscrire en profondeur dans nos doctrines de politiques de solidarité* »<sup>1026</sup>.

- Lorsqu'une proposition d'apurement est privilégiée par le CPAS<sup>1027</sup>, où que l'on se situe dans la procédure d'expulsion, il serait opportun de réfléchir collectivement à la faisabilité d'une logique de conditionnalité dans les remboursements au propriétaire<sup>1028</sup>, par exemple :
  - en ne versant au propriétaire, dans le calcul des arriérés, que l'équivalent d'un loyer raisonnable au regard de l'état du bien loué, et à la condition d'obtenir du propriétaire qu'il renonce à réclamer la différence au locataire ;
  - ou, en conditionnant l'apurement des loyers à la prolongation du contrat de bail : autrement dit, en ne versant les arriérés locatifs au propriétaire que s'il accepte de maintenir le locataire un an minimum dans les lieux (et ce malgré, le cas échéant, le

---

<sup>1024</sup> Tenant compte des difficultés de la maîtrise de la langue française.

<sup>1025</sup> Certains CPAS se rendent déjà à domicile dans les cas jugés urgents (information sur le fait que le locataire est âgé, malade,...). D'autres CPAS rappellent que, dans l'esprit des usagers, une visite domiciliaire n'est jamais bon signe, ces derniers craignant le contrôle et étant alors peu disposés à entrer en communication ; il faudra donc convaincre de l'approche bienveillante.

<sup>1026</sup> Voy. N. Démoulin (Député), M. Leblanc Laugier (Inspectrice générale de l'administration du développement durable, au CGEDD) et H. Zeräi (Attaché parlementaire), Rapport « Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19) », *Rapport remis au Premier ministre de la République française*, Décembre 2020, p. 63.

<sup>1027</sup> La logique d'apurement exigeant préalablement des CPAS qu'ils prennent suffisamment tôt en compte la nature des difficultés conjoncturelles ou structurelles rencontrées par le locataire, pour lui préférer, le cas échéant, une solution rapide de relogement adapté, avec loyer plus raisonnable. Autrement dit, la mise en place de plans d'apurement s'avère parfois ne pas être concluante sur le court et moyen terme, entraînant *de facto* un allongement de situations inconfortables pour les propriétaires comme pour les locataires.

<sup>1028</sup> Actuellement, la logique de conditionnalité s'applique uniquement aux locataires, via l'octroi d'aides sous forme remboursable, par exemple.

jugement d'expulsion déjà prononcé), moyennant quoi le CPAS lui garantit un paiement régulier et à temps des loyers<sup>1029</sup>

- Il est proposé d'encourager les CPAS à assister aux audiences « expulsion » devant le juge de Paix, pour provoquer une occasion supplémentaire de nouer le contact avec le locataire, et tenter par la suite de négocier avec la partie adverse (pour qu'il abandonne ses velléités d'expulsion, les postpose,...) afin de dégager des pistes de solutions<sup>1030</sup>
- Il est suggéré d'inviter fermement les CPAS à être présents sur les lieux en cas d'expulsions physique par huissier, pour soutenir et orienter le ménage contraint de quitter son logement<sup>1031</sup>. Le CPAS est en effet le seul interlocuteur pouvant réaliser un véritable accompagnement social des personnes vers la suite de leur parcours. Sa présence rencontrerait, en outre, une certaine fonction de « contrôle de la dignité humaine »<sup>1032</sup>.

Cette suggestion nécessite la modification préalable de l'article 1344*quater*, al. 2, du Code judiciaire (comme suggéré *supra*), afin que la législation impute désormais aux huissiers la responsabilité d'informer le CPAS compétent des lieux et dates des expulsions<sup>1033</sup>.

### ***Sous-section 2. Avec les juges de paix***

Début septembre 2020, le cabinet de la Secrétaire d'Etat au logement a tenté d'enclencher avec les juges de paix et la Fédération des CPAS bruxellois, sur un Protocole selon lequel - pendant la période Covid à tout le moins - les juges de paix devraient idéalement concentrer leurs audiences « expulsions » sur quelques matinées d'audiences chaque mois, pour faciliter la présence des CPAS, et

---

<sup>1029</sup> C'est ce que pratique le CPAS de Forest. Avec l'accord du locataire, ce CPAS organise un prélèvement financier sur l'aide sociale ou le revenu d'intégration de ce dernier, afin de verser directement le loyer sur le compte bancaire du propriétaire. Le CPAS de Forest s'engage, par ailleurs, à prendre également le rôle de médiateur entre le locataire et le propriétaire, en cas de conflits divers.

<sup>1030</sup> C'est déjà ce que pratique le CPAS de 1000 Bruxelles, qui parfois sollicite, du juge de PaixPaix, le report de l'affaire, pour permettre une négociation fructueuses entre parties, dans l'intervalle.

<sup>1031</sup> Certains CPAS le font déjà, comme Saint-Gilles, Molenbeek,... A Saint-Gilles, le CPAS est systématiquement sur place, grâce à un partenariat noué avec la police de la zone qui l'informe de la date de l'expulsion.

<sup>1032</sup> Ce contrôle final n'existe pas en Belgique, contrairement à la France, au sein de laquelle toute exécution d'expulsion est soumise à une autorité politique (le Préfet) qui autorise ou non, *in fine*, l'exécution de l'expulsion.

<sup>1033</sup> A défaut de cette modification législative, des partenariats entre services communaux, de police et CPAS devraient impérativement se généraliser pour permettre cet avertissement préalable de tous les CPAS et assurer leur présence sur les lieux de chaque expulsion.

remettre l'audience à date ultérieure, quand le justiciable menacé d'expulsion est présent, afin de permettre à ce dernier de solliciter une aide du CPAS pour apurer les arriérés de loyer.

Dans le compte-rendu de la séance du 17 septembre 2020 de la « Commission logement » du Parlement, on peut lire ceci :

*« Sous l'impulsion de la Fédération des CPAS bruxellois, la secrétaire d'État a également pris contact avec les chefs de corps des juges de paix, afin d'envisager que toutes les affaires présentant une demande d'expulsion soient fixées lors d'audiences communes mensuelles ou bimensuelles, ce qui permettrait ainsi aux CPAS compétents d'être présents à l'audience. Certains CPAS et juges de paix ont manifesté leur volonté de collaborer en ce sens. Nous espérons que cette initiative pourra se concrétiser et se généraliser très rapidement. La secrétaire d'État et son cabinet mettent tout en œuvre pour que ce soit le cas. Cette solution permettrait aux CPAS d'être en contact direct avec le locataire défaillant et de lui proposer éventuellement la prise en charge du paiement partiel ou total de sa dette, ou de se porter garant du respect d'un plan d'apurement permettant d'éviter, in fine, une expulsion extrêmement dommageable pour le justiciable et lourde de conséquences pour nous tous »<sup>1034</sup>.*

Cette démarche n'a pas abouti à la mise en place uniformisée d'un tel dispositif, les juges de paix soulevant des objections pratiques et de principe à son encontre. *Sur le plan de la faisabilité pratique*, ils ont relevé, à raison, que tous les CPAS ne disposaient (actuellement) pas de moyens équivalents pour mettre en œuvre une telle politique de présence systématique aux audiences, tout en reconnaissant les bénéfices incontestables de cette dernière quand elle est possible. *Sur le plan des principes*, ils ont soulevé le risque que la présence systématique des CPAS soit de nature à créer une apparence de partialité, et à mettre à mal l'indépendance du judiciaire par rapport à l'exécutif. L'intervention des CPAS garantit pourtant toujours les intérêts des deux parties, puisque le propriétaire obtient l'assurance du paiement (d'une partie) des arriérés de loyers.

Qu'au nom de la réalisation optimale du droit au logement, l'Exécutif entre en dialogue avec les juges de paix ne constitue pas, en soi, une violation des principes de séparation des pouvoirs et d'indépendances des juges. Une reprise de ce dialogue serait salutaire, notamment pour aborder les points suivants :

- Débattre du caractère d'ordre public du droit au logement et, dès lors, de la marge de manœuvre demeurant aux juges de paix même en cas de défaut. En effet, le nouvel article 806

---

<sup>1034</sup> <http://weblex.irisnet.be/data/crb/biq/2019-20/00131/images.pdf>, p.17.

du Code judiciaire prévoit que le juge doit faire droit uniquement aux demandes ou moyens de défense de la partie comparante, sauf s'ils sont contraires à l'ordre public<sup>1035/1036</sup> ;

- Aborder la possibilité matérielle/temporelle et l'opportunité, pour le juge de paix, même en cas de défaut, de descendre sur les lieux du logement loué dès qu'il est face à ce qu'on pourrait qualifier d'indice troublant<sup>1037</sup> :
  - Exemple : le fait que le locataire aurait exercé une « exception d'inexécution » et que le logement duquel le propriétaire demande l'expulsion n'est peut-être pas aux normes, ce qui justifierait de ne pas octroyer les indemnités de rupture anticipée de bail demandées ;
  - Autre exemple : la date de naissance du locataire ou tout autre élément évoquant l'extrême vulnérabilité de celui-ci (âge très avancé, handicap, trouble mental grave...) ;
- Questionner la pratique des juges consistant à assortir le plan de paiement, le cas échéant prévu dans leur jugement (des « termes et délais » pour apurer les arriérés des loyer), d'une « clause de déchéance systématique avec expulsion » en cas de non-paiement d'une mensualité, plutôt que d'un renvoi au rôle pour trancher les conséquences de ce défaut de paiement. En effet, la résolution « automatique » du bail des suites de l'absence de paiement d'une échéance peut s'avérer disproportionnée.
- Entamer, avec les juges de paix, une réflexion sur les défauts et leurs conséquences particulièrement dommageables dans le contentieux sur les expulsions de logement.

En effet, depuis la loi du 19 octobre 2015 - dite Pot-pourri I -<sup>1038</sup> tous les jugements d'expulsion sont désormais *exécutoires par provision*, sauf si le juge, d'office ou à la demande d'une des

---

<sup>1035</sup> Art. 806 du Code judiciaire : « Dans le jugement par défaut, le juge fait droit aux demandes ou moyens de défense de la partie comparante, sauf dans la mesure où la procédure, ces demandes ou moyens sont contraires à l'ordre public, y compris les règles de droit que le juge peut, en vertu de la loi, appliquer d'office ». L'extrait en italique a été ajouté lors de l'adoption de Pot Pourri V, entré en vigueur le 3 août 2017.

<sup>1036</sup> Il faut encore noter utilement l'arrêt de la Cour de cassation du 13 décembre 2016 (Nr.P.16.0421.N) jugeant que « le fait d'accueillir une demande ou une défense manifestement non fondées est contraire à l'ordre public » : ce qui devrait permettre au juge de ne pas se limiter à un contrôle purement marginal.

<sup>1037</sup> La descente sur les lieux étant une « mesure d'instruction », elle peut légalement être décidée par le juge de PaixPaix même en cas de défaut du locataire.

<sup>1038</sup> Loi du 19 octobre 2015 modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice, *M.B.*, 22 octobre 2015, spéc. les art. 41 et 42.

parties, en décide autrement moyennant une décision spécialement motivée<sup>1039</sup>. Un locataire défaillant pourrait donc être expulsé, malgré toute tentative de contester la décision prise en son absence ? Nous répondrons en deux temps, en abordant d'abord le recours dont il dispose et la chance qu'il l'exerce :

- Depuis l'entrée en vigueur le 3 août 2017 de la loi Pot Pourri V<sup>1040</sup> réformant le Code judiciaire, l'opposition n'est désormais possible contre les jugements rendus par défaut que lorsque l'appel de la décision n'est pas autorisé. Or, lorsque la valeur du litige est indéterminée, l'appel est toujours possible<sup>1041</sup>, et *ipso facto*, l'opposition ne l'est jamais. Dès lors que les affaires d'expulsion judiciaires font partie des « litiges à valeur indéterminée », seul l'appel devant le Tribunal de 1<sup>ère</sup> Instance – juridiction moins proche du justiciable, plus intimidante - serait possible pour le locataire ayant fait défaut devant le juge de paix.
- Le simple fait d'introduire un appel *contre un jugement d'expulsion rendu par défaut*, entraîne un effet suspensif (pendant toute la durée de la procédure), prévu par le Code judiciaire, sauf décision « spécialement motivée » du juge autorisant expressément l'exécution provisoire malgré le recours exercé<sup>1042</sup>. Aucune définition de la « motivation spéciale » n'est toutefois précisée.

On peut néanmoins rapprocher cette exigence d'une décision spécialement motivée au prescrit de l'article 3, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, des lois coordonnées sur le Conseil d'État du 12 janvier 1973, dans le cadre duquel l'urgence invoquée doit faire l'objet d'une motivation *spéciale*. La Cour de cassation a, à cet égard, dit pour droit que « des considérations qui se bornent à indiquer la raison pour laquelle une publication rapide du nouvel arrêté s'avère nécessaire mais ne décrivent pas les *circonstances particulières rendant urgente l'adoption des mesures envisagées* au point de ne pas

---

<sup>1039</sup> Art. 1397 al. 1<sup>er</sup> du Code jud.

<sup>1040</sup> Voy. Loi du 6 juillet 2017, dite « Pot Pourri V », portant simplification, harmonisation, informatisation et modernisation de dispositions de droit civil et de procédure civile ainsi que du notariat, et portant diverses mesures en matière de justice, *M.B.*, 24 juillet 2017.

<sup>1041</sup> Art. 619 du Code jud. Voy. également l'arrêt de la Cour de cassation du 17 septembre 2020 (C.18.0120.FF.18.0077.F/4) selon lequel « *l'appel est autorisé chaque fois que la demande comporte au moins un chef dont le montant n'est pas légalement déterminé* ».

<sup>1042</sup> Art. 1397 al. 2 du Code jud. En revanche, un appel introduit *contre un jugement contradictoire* ne suspend nullement l'exécution forcée du jugement contesté et n'empêche donc pas l'expulsion d'avoir lieu malgré l'appel. De nombreux acteurs s'interrogent dès lors à raison sur le sens de faire appel si une personne est expulsée dans l'intervalle.

permettre de consulter le Conseil (...) ne satisfont pas à l'exigence légale de motivation spéciale de l'urgence »<sup>1043</sup>.

Il apparaît que la motivation *spéciale* est généralement entendue comme motivation portant sur les circonstances particulières de la cause, et donc sur les motifs reflétant, au vu du contexte particulier propre au cas d'espèce, qu'il apparaît au juge nécessaire voire indispensable de déroger au droit commun<sup>1044</sup>.

La doctrine semble ainsi confirmer qu'il est attendu du juge qu'il s'intéresse, dans l'examen de l'opportunité de déroger au droit commun, aux circonstances entourant les demandes des parties, mais également au contexte dans lequel interviendra l'exécution de son jugement<sup>1045</sup>.

En tout état de cause, les travaux préparatoires précisent qu'il incombera au juge de faire un réel travail de réflexion dans le cadre de la rédaction de sa motivation *spéciale*, afin d'éviter le recours systématique à des « formules standard »<sup>1046</sup>.

Au regard des enjeux en présence, il serait pertinent que soit organisée une mise en commun, entre juges, des exemples de « circonstances particulières » qui justifieraient l'exécution provisoire d'un jugement rendu par défaut et frappé d'un recours.

Ces différents points (caractère d'ordre public du droit au logement, descente sur les lieux, termes et délais,...) sont évoqués à titre exemplatif. Ils illustrent la marge de manœuvre laissée à raison aux juges, mais méritant – au regard de l'importance des enjeux – une concertation régulière, au sein d'une structure *ad hoc*, réunissant les juges de Paix de la RBC, leurs juges de tutelle (Présidents du Tribunal de 1<sup>ère</sup> Instance francophone et néerlandophone), ainsi que des conseillers juridiques du cabinet de la Secrétaire d'Etat au Logement.

---

<sup>1043</sup> Cass., 23 septembre 2010, R.G. n° C.08.0424.F, *Pas.*, 2010/9, pp. 2360-2367.

<sup>1044</sup> C Grégoire, « Les décisions de justice de l'après « pots-pourris » : exécutoires de plein droit ? », *JT*, 2018/30, n° 6742 - 29 septembre 2018

<sup>1045</sup> *Ibidem*.

<sup>1046</sup> Projet de loi modifiant le droit de la procédure civile et portant des dispositions diverses en matière de justice, Exposé des motifs, *op. cit.*, p. 33.

## CHAPITRE 3. MISE EN PLACE D'UN MORATOIRE HIVERNAL SUR TOUS LES LOGEMENTS

- Les points subséquents sont analysés conformément à la déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission communautaire commune (législature 2019-2024), qui prévoit que :

*« Afin d'assurer une plus grande sécurité aux personnes précarisées et de limiter les situations de sortie du logement, le Gouvernement adoptera une législation claire pour encadrer les expulsions, notamment par le biais d'un moratoire hivernal pour le logement public non actuellement couvert par un tel moratoire. **Cette période de trêve hivernale s'étendra entre novembre et mars. La possibilité de l'établissement d'un tel moratoire au logement privé sera analysée en parallèle avec un mécanisme d'indemnité compensatoire pour les propriétaires.** Il s'agira en outre de renforcer la lutte contre les expulsions illégales. Par ailleurs, le Gouvernement renforcera sa politique de médiation, d'accompagnement et d'orientation proactive <sup>1047</sup> ».*

- Depuis l'adoption de la loi sur l'humanisation des expulsions, plusieurs propositions de loi ont été déposées ayant pour but d'humaniser les expulsions plus en profondeur et d'instaurer une trêve hivernale, sans succès à ce jour<sup>1048</sup>.

---

<sup>1047</sup><http://www.parlement.brussels/wp-content/uploads/2019/07/07-20-Déclaration-gouvernementale-parlement-bruxellois-2019.pdf>

<sup>1048</sup> Le 15 janvier 2001 et le 8 juillet 2003, une proposition de la loi a été introduite visant à réformer les articles 1344<sup>ter</sup> et *quater* du Code Judiciaire en ce sens (Proposition du 8 juillet 2003 déposée par Mme Laloy et M. Mahoux, Doc. Parl., Sénat, sess exte 2003, 3-28.). Le 29 juin 2005 une proposition de loi visant à compléter l'article 1344<sup>septies</sup> du Code Judiciaire a été déposée en vue de prévenir au maximum les expulsions de locataires (Proposition du 29 juin 2005 déposée par Mme Pehlivan, Doc. Parl., Senat 3-1268/1). Le 15 février 2006, le Sénat a rendu un avis négatif sur cette proposition de trêve hivernale des expulsions (Doc. Parl., Sénat, session 2005-2006, 3-28).

## Section 1 - Questions juridiques soulevées par la mise en place d'un moratoire hivernal

### *Sous-section 1. Respect de la séparation des pouvoirs ?*

#### *Position de la question*

- Les juges de paix sont seuls à pouvoir décider dans quelles mesures une résiliation du bail se justifie et dans quelle mesure l'expulsion doit être ordonnée.
- De la même manière, les huissiers bénéficient de l'exclusivité de la compétence d'exécuter les décisions judiciaires.
- Il pourrait être soutenu que l'adoption d'un moratoire interdisant les expulsions en hiver empiéterait sur la compétence du juge de paix de pouvoir moduler les effets des jugements, ce qui serait contraire au principe de séparation des pouvoirs.

#### *Éléments de réponse*

- Un moratoire hivernal n'empêche pas le juge de prononcer un jugement d'expulsion. Une décision judiciaire doit toujours être obtenue pour procéder à une expulsion domiciliaire. Dans ce cadre, le juge de paix n'est pas limité dans l'exercice de ses compétences par le moratoire hivernal.
- Il y a lieu de distinguer la phase du jugement – qui est de la compétence du pouvoir judiciaire – de celle de la mise en œuvre du jugement ou de son exécution. En vertu de l'article 40 de la Constitution, 'les arrêts et jugements sont exécutés au nom du Roi'. L'exécution d'une décision judiciaire d'expulsion procède donc d'une intervention du pouvoir exécutif dans le respect des normes légales.
- La compétence des juges de paix reste donc intacte ; le moratoire hivernal n'opère aucun empiètement sur les compétences du pouvoir judiciaire.

- De la même manière, le moratoire hivernal n'enlève rien aux compétences des huissiers de justice, qui restent seuls habilités à exécuter des décisions. Le moratoire a seulement pour conséquence de ne pas permettre l'expulsion, pendant une période limitée, et sauf certaines exceptions. Cela n'implique pas une intervention dans l'exercice des compétences des huissiers.

⇒ *Cette question ne mène pas, selon nous, à un rejet d'un moratoire hivernal*

### ***Sous-section 2. Principe de l'effectivité d'une décision judiciaire – Atteinte au droit à l'exécution d'une décision judiciaire ?***

#### *Position de la question*

- La Cour européenne des droits de l'homme lie étroitement le droit à l'exécution des décisions de justice et le respect du droit de propriété<sup>1049</sup>.
- Il est vrai que les garanties procédurales dont jouissent les parties au cours du procès perdraient leur sens si le jugement devait ensuite rester dans les limbes. Cela a été confirmé par la Cour européenne de justice dans l'arrêt *Cofinfo c. France*<sup>1050</sup>. Il pourrait être soutenu qu'un moratoire hivernal porterait atteinte au principe de l'effectivité d'une décision judiciaire, tel qu'il est notamment garanti par l'article 6 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.
- Selon la jurisprudence, le droit d'accès au juge comprend également le droit d'exécuter des décisions judiciaires définitives<sup>1051</sup>. En outre, la non-exécution d'une décision judiciaire définitive et exécutoire par l'autorité peut méconnaître le droit de propriété garanti par l'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>1052</sup> et du droit à un recours effectif garanti par l'article

<sup>1049</sup> N. BERNARD, « Les limites de la propriété par les droits de l'homme », intervention au colloque *La propriété et ses limites* organisé le 26 septembre 2015 à Genève par l'Université de Genève, [https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A185358/datastream/PDF\\_01/view](https://dial.uclouvain.be/pr/boreal/object/boreal%3A185358/datastream/PDF_01/view), p.97,

<sup>1050</sup> Voy. notamment Cour eur. Dr. H., décision *Cofinfo c. France*, 12 octobre 2010 cité dans N. BERNARD, « Les limites de la propriété par les droits de l'homme », op cit, p.97.

<sup>1051</sup> Cour eur. D.H., 19 mars 1997, *Horsnby c. Grèce*, § 40.

<sup>1052</sup> Cour eur. D.H. (grande chambre), 28 juillet 1999, *Immobiliare Saffi c. Italie*, § 59.

13 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales<sup>1053</sup>.

- Depuis l'arrêt *Hornsby c. Grèce*, l'exécution dans un délai raisonnable des décisions de justice est un élément du procès équitable<sup>1054</sup>.

#### *Éléments de réponse*

- Le moratoire hivernal n'a pas pour objet ou effet de suspendre les décisions judiciaires obtenues ou de se substituer au pouvoir du juge de paix en matière d'expulsion. Le moratoire hivernal ne suspend pas le titre que constitue le jugement, mais interdit temporairement que l'expulsion domiciliaire ait lieu, ce qui n'est pas la même chose.
- En ce qui concerne la suspension de l'exécution, le législateur fédéral a déjà prévu, dans certains cas, qu'une suspension temporaire de certaines formes d'exécution de décisions judiciaires pouvait avoir lieu<sup>1055</sup>. L'article 10 de la loi du 20 mai 2020 prévoit que les saisies-exécutives sur le bien immobilier où le débiteur a son domicile sont suspendues. Cette suspension vise à préserver le domicile du débiteur en période de confinement.
  - Interpellé sur la légalité de cette disposition, le Conseil d'État n'a pas émis d'avis négatif<sup>1056</sup>. Dans son avis du 14 mai 2020 il précise même que « *Il n'en reste pas moins que le législateur fédéral peut prévoir une suspension temporaire de certaines formes d'exécution de décisions judiciaires, sans suspendre la décision judiciaire proprement dite, comme c'est par exemple le cas dans une proposition de loi prévoyant la suspension de saisies-exécutives sur les biens immobiliers constituant le domicile de débiteurs qui sont des personnes physiques (article 10, alinéa 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup>, de la proposition de loi 'portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19 (II)', Doc. parl., Chambre, 2019-20, n° 55-1181/001)* »<sup>1057</sup>.

<sup>1053</sup> Cour eur. D.H., 25 mars 1999, *Latridis c. Grèce*, § 66.

<sup>1054</sup> Cour eur.dr.h., arrêt *Hornsby c. Grèce* du 19 mars 1997, D., 1998, 74 note Natalie Fricero, Cf. aussi : *Ivanov c. Ukraine* du 15 octobre 2009 et *Bourdov c. Russie* (n°2) du 15 janvier 2009. Cité dans N. BERNARD, « Les limites de la propriété par les droits de l'homme », op cit, p.97.

<sup>1055</sup> Article 10 de la loi du 20 mai 2020 portant des dispositions diverses en matière de justice dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19.

<sup>1056</sup> Avis du Conseil d'État, N° 67.300/2-3, 4 mai 2020.

<sup>1057</sup> Avis du CE 14.05.2020.

- Une ingérence dans le principe de l'effectivité d'une décision judiciaire est admise pour autant que celle-ci soit prévue par la loi et qu'elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté publique, au bien-être économique du pays, à la défense de l'ordre et à la prévention des infractions pénales, à la protection de la santé ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui<sup>1058</sup>.
- Ces conditions seront étudiées dans le point ci-dessous.

⇒ *Cette question ne mène pas, selon nous, à un rejet d'un moratoire hivernal*

### ***Sous-section 3. L'atteinte au droit de propriété***

#### *Position de la question*

En cas de moratoire hivernal, le bailleurpropriétaire se trouverait privé de la jouissance de sa propriété pendant plusieurs mois

Il est souvent soutenu par ses opposants qu'un moratoire hivernal porterait atteinte au droit de propriété garanti par l'article 544 de l'ancien Code civil<sup>1059</sup> et par l'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

#### *Éléments de réponse*

#### **A. Le droit de propriété n'est pas absolu**

- L'article 544 de l'ancien Code civil dispose que :
  - « *La propriété est le droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements.* »

<sup>1058</sup> Civ. Bruxelles (référé), ordonnance du 23 avril 2021 sur la légalité du moratoire, n°RG 2021/39/C.

<sup>1059</sup> Au 1<sup>er</sup> septembre 2021, cet article 544 de l'ancien Code civil sera abrogé et remplacé par l'article 3.50 du nouveau Code civil. Voy. Loi du 4 février 2020 portant le livre 3 « Les biens » du Code civil. Ce livre 3 remplacera donc le Livre II de l'ancien Code civil.

- En prévoyant que l'usage du droit de propriété doit se faire conformément aux lois et aux règlements, l'article 544 du Code civil réserve expressément la possibilité pour la loi et les règlements de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général<sup>1060</sup>.
- L'article 3.50 du nouveau Code civil, entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2021, prévoit que :
  - « *Le droit de propriété confère directement au propriétaire le droit d'user de ce qui fait l'objet de son droit, d'en avoir la jouissance et d'en disposer. Le propriétaire a la plénitude des prérogatives, sous réserve des restrictions imposées par les lois, les règlements ou par les droits de tiers* ».
  - La nouvelle définition du droit de propriété ne fait plus référence au « *droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue* » en lui préférant l'expression plus modérée de la « *plénitude des prérogatives* ». Il y a là la confirmation explicite, dans le chef du législateur, que droit de propriété n'est pas absolu.
- L'article 16 de la Constitution dispose que :
  - « *Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.* »
  - Le Conseil d'État a déjà précisé que cet article ne s'applique qu'aux expropriations au sens strict<sup>1061</sup>. Si la mesure n'induit aucune dépossession, il ne peut y avoir expropriation puisque celle-ci implique notamment que le bien cesse de se trouver dans le patrimoine de l'exproprié<sup>1062</sup>. La notion de transfert est essentielle lorsqu'il s'agit de qualifier l'atteinte à la propriété de privation ou de simple réglementation de l'usage de la propriété.

<sup>1060</sup> C.E., arrêt n° 185.606, 5 août 2008, *Kinet et Dumont*.

<sup>1061</sup> C.E., arrêt n° 240.731, 16 février 2018, *Paquet*.

<sup>1062</sup> PAQUES M. & VERCHEVAL C., « Le droit de propriété », in M. VERDUSSEN & N. BONBLED (*dir.*), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, p.794 .

- Or, le moratoire hivernal ne constitue pas une *privation* du droit de propriété, mais uniquement une *restriction* à celui-ci de telle sorte que l'article 16 de la Constitution ne fait pas davantage obstacle à un moratoire hivernal.
- L'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales dispose quant à lui :

*« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.*

*Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.* »

- Cette disposition est similaire à l'article 17 de la Charte des droits fondamentaux :

*« Toute personne a le droit de jouir de la propriété des biens qu'elle a acquis légalement, de les utiliser, d'en disposer et de les léguer. Nul ne peut être privé de sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique, dans des cas et conditions prévus par une loi et moyennant en temps utile une juste indemnité pour sa perte. L'usage des biens peut être réglementé par la loi dans la mesure nécessaire à l'intérêt général ».*

- Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme, l'article 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, contient trois règles distinctes :

*« La première, d'ordre général, énonce le principe du respect de la propriété ; elle s'exprime dans la première phase du premier alinéa. La deuxième vise la privation de propriété et la soumet à certaines conditions ; elle figure dans la seconde phrase du même alinéa. Quant à la troisième, elle reconnaît aux États le pouvoir, entre autres, de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général et en mettant en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires à cette fin ; elle ressort du deuxième alinéa<sup>1063</sup> »*

---

<sup>1063</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Sporrong et Lönnroth c. Suède*, du 23 septembre 1982, § 61.

- Il faut vérifier si l'ingérence de l'autorité publique dans ces droits fondamentaux est prévue par une loi, nécessaire et proportionnée par rapport à l'objectif légitime poursuivi.

## B. En ce qui concerne la légalité

- La Cour européenne des droits de l'Homme estime que l'exigence de légalité, à savoir que toute limitation au droit de propriété doit être prévue par une « loi »<sup>1064</sup>, renvoie à une conception matérielle plutôt que formelle de la loi.

Elle a ainsi jugé :

*« Par ailleurs, en ce qui concerne l'expression « prévue par la loi » qui figure aux articles 8 à 11 de la Convention, la Cour rappelle avoir toujours entendu le terme « loi » dans son acception « matérielle » et non « formelle » ; elle y a inclus à la fois le « droit écrit », comprenant aussi bien des textes de rang infralégislatif que des actes réglementaires pris par un ordre professionnel, par délégation du législateur, dans le cadre de son pouvoir normatif autonome, et le « droit non écrit ». La « loi » doit se comprendre comme englobant le texte écrit et le « droit élaboré » par les juges. En résumé, la « loi » est le texte en vigueur tel que les juridictions compétentes l'ont interprété (Leyla Şahin c. Turquie [GC], no 44774/98, § 88, CEDH 2005-XI, avec les références qui s'y trouvent citées)»<sup>1065</sup>*

La Cour de cassation poursuit également le même raisonnement :

*« pour l'application de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'Homme comme pour celle des articles 8, 9, 11 de la Convention, 1er du Protocole n° 1 à cette Convention et 2 du Protocole n° 4 à cette Convention, le terme "loi" désigne toute norme de droit interne écrite ou non, pour autant que celle-ci soit accessible aux personnes concernées et soit énoncée de manière précise<sup>1066</sup>»*

<sup>1064</sup> Le principe de légalité est contenu dans l'article 1<sup>er</sup> al. 1<sup>er</sup> du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que dans l'article 16 de la Constitution.

<sup>1065</sup> Cour eur. D.H., arrêt *Sanonma Uitgevers B.V. c. Pays-Bas*, 14 septembre 2010, n° 38224/03, §83.

<sup>1066</sup> Cass., 14 mai 1987, *Pas.*, 1987, p. 1108.

La Cour accorde ainsi peu d'importance à la nature de la « base légale » de la restriction tant que celle-ci répond aux conditions d'accessibilité et de prévisibilité.

⇒ *Une restriction au droit de la propriété du propriétaire pourrait être « prévue par la loi ».*  
*Cette question ne mène pas à un rejet d'un moratoire hivernal*

### C. En ce qui concerne l'objectif légitime

- Afin de légitimer l'atteinte au droit de propriété, un intérêt général ou une cause d'utilité publique doit donc être en jeu<sup>1067</sup>. La distinction entre ces deux notions semble peu féconde en droit interne.
  
- L'interdiction des expulsions pendant l'hiver est motivée par les éléments suivants :
  - *Le logement comme droit fondamental élémentaire, consubstantiel au respect de la dignité humaine* : L'article 23 de la Constitution belge consacre le droit à un logement décent. Avoir un logement est une des conditions primordiales pour avoir une vie conforme à la dignité humaine. La protection du logement permet également de lutter contre la précarisation sociale. L'interdiction des expulsions pendant l'hiver répond à la volonté de préserver des droits fondamentaux de chaque individu.

Les prescriptions internationales en la matière, qu'il s'agisse du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, de la Charte sociale européenne révisée, ou encore de la Déclaration universelle des droits de l'homme, directement applicables dans notre droit, ont institué, pour l'État, l'obligation de garantir que personne ne puisse être privé de son logement en raison de ressources insuffisantes, qui plus est en hiver.

- *Délai supplémentaire pour trouver une solution de relogement* : Le maintien dans les locaux permet d'offrir un délai de répit afin de chercher un logement plus pérenne. Le délai ainsi obtenu est destiné à permettre l'accompagnement social dans la recherche

---

<sup>1067</sup> L'exigence d'un objectif légitime, consistant en la poursuite d'un intérêt général ou d'une cause d'utilité publique relève de l'article 1<sup>er</sup> al. 1<sup>er</sup> et 2 du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'article 16 de la Constitution.

d'un nouveau logement qui serait compromise par l'urgence d'une expulsion rendue effective.

- *Double discrimination* : Il y a actuellement une double discrimination subie par les personnes qui entrent dans les conditions pour bénéficier d'un logement social, mais qui sont toujours sur liste d'attente. D'une part, ils ne bénéficient pas d'un loyer modéré, adapté à leurs revenus et, d'autre part, ils ne bénéficient pas d'une protection contre l'expulsion en hiver.
- *Avantage économique pour les pouvoirs publics* : Le relogement temporaire dans des maisons d'accueil, des solutions de remplacement à l'hôtel ou dans des structures d'hébergement d'urgence ont un coût élevé pour les pouvoirs publics.
- *Les expulsions sans solution de relogement sont interdites par l'article 31§2 de la Charte sociale européenne (révisée), et par l'article 11 du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966*

La Belgique pourrait se voir condamnée tant par le Comité européen des Droits Sociaux en raison du fait que les expulsions ne sont pas assorties de solutions de relogement, ce qui viole l'article 31§2 de la Charte sociale européenne, que par le Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, chargé de contrôler le respect du Pacte international des Nations Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966.

- *Eviter l'expulsion comme point de départ d'un cercle vicieux* : La plupart des droits sociaux fondamentaux en Belgique reposant sur une condition de domicile, l'expulsion sans relogement immédiat aboutit souvent à une perte progressive de l'ensemble des droits sociaux. Cette situation de non-logement entraîne, souvent en chaîne, en série d'autres situations de perte de droits et de non-recours<sup>1068</sup>.

---

<sup>1068</sup> Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2019), *Précarités, mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2018, Commission communautaire commune : Bruxelles., p.12.

- *Troubles à l'ordre public* : La Cour européenne des droits de l'homme a considéré les expulsions de logement comme sources de « tensions sociales » et de « troubles à l'ordre public »<sup>1069</sup>.
- De tels motifs sont des motifs d'intérêt généraux qui répondent à l'exigence de légitimité.
- La Cour Constitutionnelle s'est déjà prononcée sur la question de la cohabitation du droit au logement avec le droit de propriété. Elle a considéré que « *Dans l'exercice de cette compétence [le logement], les régions peuvent apporter des limitations au droit de propriété* » et que: « *la mise en œuvre d'une politique du logement implique que des limites soient apportées à l'exercice du droit de propriété des titulaires de droits réels sur les immeubles concernés par les mesures destinées à atteindre l'objectif fixé* ».

Dans cet arrêt, qui concernait le droit de gestion publique, la Cour rappelle l'objectif poursuivi par le législateur, qui est de « *concrétiser le droit au logement en stimulant efficacement l'offre de logements sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale* », avant d'en inférer : « *Eu égard à l'article 23 de la Constitution, cet objectif s'impose au législateur compétent* »<sup>1070</sup>.

- La Cour européenne des droits de l'homme a également considéré que « *Les lois qui réglementent l'usage de la propriété sont particulièrement indiquées et fréquentes dans le domaine du logement, qui occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques de nos sociétés modernes* »<sup>1071</sup>.
- Enfin, la Cour européenne des droits de l'homme a considéré que « *si le droit à la santé ne fait pas partie en tant que tel des droits garantis par la Convention, les États ont l'obligation positive de prendre des mesures nécessaires à la protection de la vie des personnes relevant de leur juridiction et de protéger leur intégrité physique, y compris dans le domaine de la santé publique* »<sup>1072</sup>.

---

<sup>1069</sup> Cour eur. Dr. H., arrêt *Blecic c. Croatie* du 29 juillet 2004 ; Cour eur. Dr. H., décision *Cofinfo c. France*, 12 octobre 2010.

<sup>1070</sup> C.C., arrêt n° 69/2005, du 20 avril 2005, B.10.3 et B.17.2 ; arrêt n°92/2008, du 26 juin 2008, B.12 ; arrêt n° 93/2008, du 26 juin 2008, B.40 et arrêt n° 130/2008, du 1er septembre 2008, B.18.

<sup>1071</sup> Cour eur. Dr. H., 19 décembre 1989, *Mellacher et autres c. Autriche*, *Rev. Trim. Dr.h.*, 1990, 381.

<sup>1072</sup> CEDH, req. N018108/20, décision du 5 novembre 2020, *Le Mailloux c. France*, cons.9.

⇒ *On peut considérer que l'ingérence dans le droit de propriété poursuit un but légitime, qu'il conviendra de détailler dans les motifs.*

*Cette question ne mène pas à un rejet d'un moratoire hivernal*

#### **D. En ce qui concerne la nécessité de la mesure du moratoire**

- Le pouvoir discrétionnaire du juge permet de reporter l'expulsion pendant un certain temps.
- Le Conseil d'État en a déduit, au sujet d'un projet d'arrêté de pouvoirs spéciaux n° 2020/023 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, interdisant temporairement les expulsions domiciliaires jusqu'au 30 juin 2020 inclus qu'« *on peut donc se demander pourquoi il est nécessaire, en outre, de suspendre toute décision judiciaire d'expulsion de manière générale et sans discrimination, compte tenu également du principe de séparation des pouvoirs et du droit d'accès à la justice, et de l'obligation de principe qui en découle pour le législateur de respecter les décisions judiciaires.*<sup>1073</sup> »
- Ce faisant, le Conseil d'État renvoie vers le système législatif actuel.
- Ce dernier comporte pourtant les limites suivantes :

#### **a) obstacle constitué par la nécessité d'une demande formulée par le locataire**

- L'article 1344<sup>ter</sup> du Code Judiciaire qui prévoit une extension du délai endéans lequel une expulsion n'est pas autorisée et l'article 1244 du Code civil qui permet l'octroi d'un délai de grâce nécessitent qu'une demande soit formulée au juge.
- L'article 250 du Code bruxellois du logement qui prévoit la prorogation pour circonstances exceptionnelles implique, d'une part, que le locataire en fasse la demande spécifique et d'autre part que des conditions strictes (demande par courrier recommandé, un mois avant l'échéance du bail) soient respectées.

---

<sup>1073</sup> CE, section législation, avis n°67.387/3, 14 mai 2020.

⇒ Nous renvoyons sur ce dernier point aux propositions 98 et 99 de la Partie I de la présente évaluation.

- Le juge ne pourrait donc pas d'office, en fonction des circonstances saisonnières, prolonger le délai d'occupation du bien par le locataire et postposer son expulsion dans le cadre d'un bail de résidence principale. En tout état de cause, il faut une demande du locataire.
- Or, beaucoup de jugement d'expulsion sont rendus par défaut.
- Cela s'inscrit dans un constat plus global selon lequel une perte de logement est souvent la conséquence d'une situation de non-recours qui s'est prolongée dans le temps. Non-recours à un ou plusieurs droits sociaux fondamentaux (tels que l'aide sociale, l'assurance chômage, l'assurance maladie-invalidité...) et non-recours sous plusieurs « situations-types » telles que le nonaccès, la non-connaissance, la non-proposition ou la non-demande de droits<sup>1074</sup>.
- Entre non accès, non demande, non connaissance et non proposition, le droit au logement s'avère de moins en moins matérialisé pour les personnes en situation de précarités avec *a priori*, peu de recours effectifs possibles en matière de logement.
- Et résumé, il n'y a aucun sursis garanti à l'expulsion en hiver dans l'état actuel de la législation. Seule l'imposition d'un moratoire hivernal par le législateur régional permettrait de remédier à cette situation.

## **b) absence de contrôle sur la période durant laquelle un jugement d'expulsion sera exécuté**

- Le juge n'a aucune vue sur la période durant laquelle son jugement autorisant l'expulsion sera exécuté. Il n'est pas du tout rare qu'un bailleur attende plusieurs mois, voire plusieurs années, avant de faire exécuter un jugement d'expulsion. Rien n'impose au bailleur de faire exécuter la décision obtenue à bref délai. Un jugement d'expulsion peut être rendu en plein été, mais exécuté plusieurs mois plus tard, soit au beau milieu de l'hiver.

---

<sup>1074</sup> Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2019), *Précarités, mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise*, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2018, Commission communautaire commune : Bruxelles., p.12.

- Les circonstances, en ce compris saisonnières, lors de l'exécution de la décision peuvent donc fondamentalement varier des circonstances en vigueur lorsque le juge a rendu sa décision.
- Pourtant, dans ce cas de figure, les possibilités d'obtenir une suspension de l'exécution du jugement sont faibles :
  - le juge de paix ayant statué ne dispose pas de la possibilité de réformer son jugement. L'autorité de chose jugée empêche les demandeurs de saisir à nouveau le juge sur ce point.
  - Le tribunal de première instance, statuant sur requête d'appel, n'offre pas des délais de fixation à suffisamment bref délai que pour être en mesure de statuer en temps utile sur une demande de suspension de l'exécution d'un jugement.
  - Seul le tribunal de première instance, saisi en référé, pourrait suspendre l'exécution du jugement. Une telle procédure s'introduit par citation, ce qui représente un coût non négligeable. Le bénéfice de l'assistance judiciaire pour réduire ces coûts implique de rassembler différents documents prouvant l'état de nécessité, soit une démarche chronophage, incompatible avec l'urgence.
- Par ailleurs, ici encore, les possibilités décrites ci-dessus nécessitent d'introduire une procédure judiciaire. Or il est particulièrement difficile, pour des personnes précarisées, menacées d'une expulsion imminente, de trouver à très bref délai un avocat disponible pour intervenir en urgence.
- La décision de ne pas expulser en plein hiver est donc abandonnée à la discrétion des propriétaires. Une fois encore, seule l'imposition d'un moratoire hivernal par le législateur régional permettrait de remédier à cette insécurité.

**c) manque de solutions de relogement, même de transit ou d'urgence, particulièrement en hiver**

- En vertu de l'article 1344*novies* § 5 du Code judiciaire, les CPAS sont, dans le cadre de leur mission légale, mandatés pour offrir l'aide la plus appropriée aux personnes faisant l'objet

d'une expulsion. Cependant il leur est extrêmement difficile de proposer immédiatement une solution de relogement aux personnes expulsées, eu égard :

- au manque de logements adéquats à prix abordables<sup>1075</sup>,
  - au manque de logements sociaux à Bruxelles
  - aux grandes difficultés qui se sont rencontrées par un nombre important de Bruxellois pour accéder à un logement décent<sup>1076</sup>.
  - Aux longues listes d'attente de logements d'accueil d'urgence et de logement de transit.
- L'aide apportée par les CPAS ne permet donc pas toujours d'éviter que des personnes ne se retrouvent à la rue après une expulsion. Ce problème est encore accru pendant la période hivernale où les maisons d'accueil sont saturées, ce qui rend encore plus difficile une solution de relogement, même temporaire.
  - De nombreuses expulsions sont exécutées pendant la période hivernale. Les dégâts sociaux et humains causés par une expulsion qui ne serait pas agréementée d'une solution de relogement sont la plupart du temps irréparables.
  - Pour rappel, l'Observatoire de la santé et du social de Bruxelles estime que 5000 expulsions domiciliaires sont sollicitées par an en moyenne sur le territoire bruxellois, une expulsion demandée sur quatre est organisée, une expulsion sur deux est effective, soit une estimation de 600 expulsions effectives par an ou 50 expulsions effectives par mois<sup>1077</sup>, parmi lesquels les mois d'hiver.

\*\*\*

---

<sup>1075</sup> C. DESSOUROUX et al, *Le logement à Bruxelles : diagnostic et enjeux*, 2016, [https://www.researchgate.net/publication/312303010\\_Le\\_logement\\_a\\_Bruxelles\\_diagnostic\\_et\\_enjeux\\_Note\\_de\\_synthese\\_BSI](https://www.researchgate.net/publication/312303010_Le_logement_a_Bruxelles_diagnostic_et_enjeux_Note_de_synthese_BSI)

<sup>1076</sup> G. Amerijckx, M. Englert, L. Noël, V. van der Plancke, N. Bernard, *Rapport thématique « Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise »*, Observatoire de la Santé et du Social, octobre 2019, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/pauvrete\\_expulsion\\_fr\\_0.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/pauvrete_expulsion_fr_0.pdf), pp.12 et 94.

<sup>1077</sup> G. Amerijckx, M. Englert, L. Noël, V. van der Plancke, N. Bernard, *Rapport thématique « Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise »*, Observatoire de la Santé et du Social, octobre 2019, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/pauvrete\\_expulsion\\_fr\\_0.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/pauvrete_expulsion_fr_0.pdf), pp.49-50. Pour plus de précisions, nous renvoyons aux chiffres repris dans le chapitre I de la présente partie, relatif au monitoring.

- Le système législatif actuel en matière de rupture de bail et d'expulsion ne paraît pas suffisant, en termes de protection durant la période hivernale, et il semble nécessaire de le renforcer.
  - Pour les raisons a et b exposées *supra* (à savoir, l'obstacle constitué par la nécessité d'une demande formulée par le locataire et l'absence de contrôle sur la période durant laquelle un jugement d'expulsion sera exécuté), il est important que le moratoire hivernal soit imposé par une disposition légale. Cela n'empêche pas, comme nous le verrons *infra*, d'envisager des situations impérieuses dans lesquelles l'expulsion physique restera autorisée malgré la période hivernale.
  - Ce point de vue est partagé par le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, siégeant en référé, qui a considéré que « *Il n'apparaît pas manifestement déraisonnable d'estimer nécessaire d'interdire toutes expulsions de manière généralisée afin de s'assurer que, même dans l'hypothèse d'une condamnation par défaut ou d'une condamnation contradictoire n'octroyant pas de tels délais (soit qu'ils n'aient pas été demandés, soit qu'ils n'aient pas été retenus), l'ex locataire puisse en toutes circonstances demeurer dans les lieux loués afin de réaliser l'objectif précité* »<sup>1078</sup>.
  - La situation particulière du marché locatif bruxellois par rapport aux autres Régions justifie que des mesures spécifiques soient prises. La proportion de locataires et de personnes vivant sous le seuil du risque de pauvreté est significativement plus importante à Bruxelles que dans les autres régions<sup>1079</sup>.
- ⇒ *On peut considérer que l'ingérence dans le droit de propriété est nécessaire. Il conviendra de le détailler dans les motifs.*

*La question de la nécessité de la mesure du moratoire ne mène pas à un rejet d'un moratoire hivernal*

<sup>1078</sup> Civ. Bruxelles (réf.), 23 avril 2021, RG 2021/39/C, décision inédite, p.44.

<sup>1079</sup> Pour plus de précisions, nous renvoyons aux chiffres, et leurs références, repris dans le chapitre I de la présente partie, relatif au monitoring.

## E. En ce qui concerne la proportionnalité du moratoire

- Le principe général de droit de la proportionnalité requiert qu'il existe un rapport raisonnable entre les motifs de fait fondant un acte législatif et son objet. La violation de ce principe ne peut être constatée que si la disposition attaquée apporte aux droits invoqués une restriction qui n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée, dans son principe et dans son ampleur, par rapport à l'objectif poursuivi.
- Il convient d'opérer une pondération des intérêts, d'une part, des propriétaires et, de l'autre, des personnes faisant l'objet d'une mesure d'expulsion.
- Lors de cette pondération, il conviendra de tenir compte des différents éléments suivants :

### a) tissu socio-économique<sup>1080</sup>

- Dans l'examen de la proportionnalité d'un moratoire hivernal, il conviendra de tenir compte de la situation du marché locatif bruxellois qui est « particulière » par rapport aux autres régions et qui justifie que des mesures spécifiques soient prises.
- On constate en effet que la majorité (61 %) des Bruxellois sont locataires, que les ménages bruxellois consacrent en moyenne une proportion importante (34 %) de leur budget pour se loger, et que la moitié des propriétaires bailleurs de Bruxelles mettent plus d'un logement en location. Ensemble, ces « bailleurs multiples », possèdent 80 % des logements loués<sup>1081</sup>.
- Par ailleurs, le pourcentage de la population vivant sous le seuil de risque de pauvreté élevé en Région bruxelloise (entre 30 % et 37 %)
  - ⇒ Pour une analyse plus précise, nous renvoyons aux chiffres, et leurs références, repris dans le chapitre I relatif au monitoring.

---

<sup>1080</sup> G. Amerijckx, M. Englert, L. Noël, V. van der Plancke, N. Bernard, *Rapport thématique « Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise »*, Observatoire de la Santé et du Social, octobre 2019, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/pauvrete\\_expulsion\\_fr\\_0.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/pauvrete_expulsion_fr_0.pdf), p.14 et s..

<sup>1081</sup> G. Amerijckx, M. Englert, L. Noël, V. van der Plancke, N. Bernard, *Rapport thématique « Précarités-mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise »*, *op cit.*, p. 20.

## b) l'indemnisation du bailleur

1. L'absence d'obligation d'indemniser le propriétaire en cas de restriction à son droit de propriété
  - Il faut ici faire la distinction entre privation du droit de propriété et restriction du droit de propriété. La privation du droit de propriété impose une juste et préalable indemnité<sup>1082</sup>.
  - Or ici, il ne s'agit pas d'une privation, mais bien d'une restriction au droit de propriété privée. Les restrictions au droit de propriété ne sont pas soumises au principe d'une obligation d'indemnisation, à moins que le législateur compétent n'en ait disposé autrement<sup>1083</sup>.
  - Le Conseil d'État a ainsi indiqué que « *en l'absence de privation de propriété et sous la réserve du respect du principe de la proportionnalité, l'établissement, par une disposition législative ou en vertu d'une telle disposition, d'une servitude d'utilité publique ou d'une restriction d'un droit de propriété dans l'intérêt général ne confère pas en principe un droit à une indemnité au propriétaire du fonds servant, sauf si la disposition prévoit une telle indemnisation* <sup>1084</sup> ».
  - L'existence d'une indemnisation impacte donc positivement le caractère proportionné de la restriction ; autrement dit, *in concreto*, le juge sera plus enclin à constater le respect du principe de proportionnalité lorsqu'une indemnisation est accordée. Les articles 16 de la Constitution et 1<sup>er</sup> du Protocole 1<sup>er</sup> à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales s'opposent en effet à ce que l'autorité publique impose à une catégorie déterminée de personnes des charges qui excèdent celles qu'un particulier peut devoir supporter dans l'intérêt général. A ce stade, les modalités d'indemnisation entreront en scène afin d'aider le juge à vérifier que l'équilibre entre l'intérêt général et la protection du droit de propriété a été respecté<sup>1085</sup>.

---

<sup>1082</sup> M. Pâques et C. Vercheval, *Le droit de propriété*, p.800.

<sup>1083</sup> Voy. Concl. préc. Cass., 27 juin 1845, Pas., 1845, I, pp. 393 et s. et l'arrêt (Pas., 1845, I, p. 408) ; Cass., 16 mars 1990, Pas., 1990, I, pp. 827 et s. ; C.C., arrêt n° 50/93, du 24 juin 1993. cité dans M. Pâques et C. Vercheval, *Le droit de propriété*, p.809.

<sup>1084</sup> C.E., arrêt Kinet et a., n° 185.606, du 5 mai 2008.

<sup>1085</sup> C.C., arrêt n° 94/2003, du 2 juillet 2003, B.26.2; arrêt n° 151/2003, du 26 novembre 2003, B.14.2; arrêt n° 173/2008, du 3 décembre 2008, B.7-B.14. cité dans Pâques M. & Vercheval C., *Le droit de propriété*, p.811.

En témoigne notamment l'affaire Dubois où le Conseil d'État (section du contentieux) et la Cour constitutionnelle se sont prononcés sur l'occupation de terrains en vue de l'organisation défensive du territoire : « *La prise de possession, pour une durée qui n'excède pas un an, s'apparente à une location. Une indemnité de location est due par l'autorité militaire au propriétaire du bien. Le droit d'occupation accordé au ministre de la Défense nationale implique une limitation de l'exercice du droit de propriété des propriétaires des biens occupés. Il ne constitue cependant pas une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution, étant donné que la propriété n'est pas transférée, fût-ce temporairement, de sorte que le législateur n'était pas tenu de prévoir la juste et préalable indemnité imposée par cette disposition constitutionnelle (...). Eu égard aux droits que les propriétaires des biens pris en location conservent, au caractère temporaire de l'occupation de leurs biens et à l'indemnité de location qui leur est due, la mesure litigieuse ne saurait raisonnablement être considérée comme disproportionnée par rapport au but d'intérêt général poursuivi par le législateur.* »<sup>1086</sup>.

- Dans un domaine proche de l'exemple précédent, à savoir la réquisition d'immeubles abandonnés afin de les mettre à la disposition pour l'accueil des candidats réfugiés, la section de législation du Conseil d'État a estimé, dans un avis 30.856/1/2/3/4, donné les 31 octobre et 6 novembre 2000 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 2 janvier 2001 que: « (...) *priver un propriétaire du droit d'user librement de son bien sans lui accorder la moindre indemnisation à cette fin, ne se concilie guère avec le principe de proportionnalité. Il est recommandé qu'en tout état de cause, le législateur règle lui-même cet aspect de la réquisition* »<sup>1087</sup>.

## 2. Le cas précis du contrat de bail

- Aucune disposition du moratoire hivernal n'affecterait l'obligation de paiement du loyer ou d'une indemnité d'occupation temporaire pendant la période d'interdiction de l'expulsion, de sorte que le loyer ou une indemnité d'occupation forfaitaire ou correspondant à l'état du bien reste dû pendant la période temporaire d'interdiction de l'expulsion.

---

<sup>1086</sup> Cour Const., Arrêt n° 97/2001 du 12 juillet 2001. Dans le même sens : C.E., arrêt S.A. U.P.C. Belgium et a., n° 158.929, du 17 mai 2006. Dans le même sens, au sujet du droit de gestion publique des logements inoccupés dans le Code bruxellois du logement, C.C., arrêt n° 69/2005, du 20 avril 2005, B.16.1.

<sup>1087</sup> La section de législation du Conseil d'État avis 30.856/1/2/3/4, donné les 31 octobre et 6 novembre 2000 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 2 janvier 2001.

- Toutefois, en cas de non-paiement des loyers ou indemnité d'occupation, au vu du caractère majoritairement peu solvable des locataires menacés d'expulsion, il est douteux que le fait que le bailleur puisse recouvrer sa créance par toutes voies de droit suffise à considérer qu'il existe, dans son chef, une indemnisation appropriée compensant la restriction qui est imposée à son droit de propriété, et garantissant *ipso facto* le respect du principe de proportionnalité.

### 3. Montant de l'indemnité

- Il faudrait prévoir une indemnité d'occupation compensatoire, en cas d'impayés du locataire pendant la période du moratoire hivernal.
- Dès qu'un tiers garantit le paiement du loyer/de l'indemnité d'occupation, il pourrait être soutenu qu'il doit s'agir d'un montant raisonnable qui correspond aux qualités réelles du bien. On pourrait, pour calculer la valeur réelle du bien, s'appuyer notamment sur la grille indicative des loyers.
- La réévaluation du loyer sur base de l'état du bien est déjà appliquée en matière de salubrité.
- Seul le loyer ou une indemnité d'occupation forfaitaire ou correspondant à l'état réel du bien resteraient dus pendant la période temporaire d'interdiction de l'expulsion.
- Le bailleur pourrait solliciter la prise en charge de l'indemnité d'occupation par un tiers à partir du moment où :
  - Le jugement a été signifié ;
  - Le délai d'attente entre la signification du jugement et l'exécution du jugement est écoulé<sup>1088</sup>.

---

<sup>1088</sup> Il pourrait également être exigé qu'il n'y a pas d'autre cause que la trêve hivernale qui justifie l'impossibilité d'exécuter le jugement. Les autorités communales devraient alors confirmer qu'elles ne peuvent pas faire exécuter le jugement pour cause de trêve hivernale.

#### 4. Bailleurs/locataires concernés par cette indemnité

- L'intervention d'un tiers dans le paiement du loyer/de l'indemnité d'occupation correspondant à l'état réel du bien serait uniquement due si le preneur est en état de besoin au sens de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale.
- Il pourrait être exigé que le bailleur qui revendique le paiement de ces loyers/indemnités d'occupation auprès d'un tiers doive prouver, par une étude de solvabilité, que la récupération auprès du locataire n'est pas envisageable et que la personne n'est pas saisissable.

#### 5. Prise en charge de l'indemnité par un tiers

- Le tiers visé ici pourrait être soit le CPAS, soit, le Fonds public de prise en charge des arriérés de loyers.
- Le CPAS ou le Fonds public de prise en charge des arriérés de loyers deviennent, alors, subrogés payeurs à charge pour eux, le cas échéant, de récupérer une partie ou la totalité des sommes qu'il aura déboursées auprès de la personne selon un plan de paiement raisonnable. On pourrait aussi imaginer un système alternatif : que le plan de paiement raisonnable, pour une partie de la dette (à savoir celle qui est soutenable pour le locataire), se conclut avec le bailleur, et que le CPAS ou le Fonds interviennent pour le reliquat.
- Ce dispositif ne serait pas applicable si le preneur s'est opposé à la communication au Centre public d'aide sociale de la copie visée à l'article 1344<sup>ter</sup> du Code judiciaire.

#### **c) question du droit au logement du bailleur**

- Ce droit pourrait être évoqué si le propriétaire souhaite récupérer son bien pour s'y installer lui-même (après l'achat du bien par exemple).
- Le moratoire hivernal n'entraînerait pas de restriction au droit fondamental à un logement décent. Bien au contraire. Il vise à préserver le logement - décent ou non - de tous les Bruxellois contre l'exécution d'une décision d'expulsion.

- Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme a posé le principe selon lequel le propriétaire bailleur d'un immeuble devait pouvoir récupérer son bien au cas où sa situation personnelle l'exigerait<sup>1089</sup>. Constitue dès lors, une atteinte répréhensible au droit de propriété tout ce qui est susceptible d'entraver une expulsion alors que le propriétaire est en situation de « nécessité absolue ». On donnera l'exemple d'une jurisprudence où l'indisponibilité prolongée du logement avait contraint le propriétaire à s'endetter pour acquérir un autre appartement et y loger sa famille<sup>1090</sup>.

\*\*\*

- Un moratoire hivernal constituerait une mesure adaptée à la gravité de l'atteinte à la dignité humaine et aux droits fondamentaux qu'elle entend prévenir, en ce sens qu'elle ménage un rapport de proportionnalité entre, d'une part, la limitation apportée par le moratoire aux intérêts des personnes concernées, et, d'autre part, les troubles aux droits fondamentaux qu'il est nécessaire d'éviter.
- L'atteinte portée au droit de propriété, à la supposer établie, n'est donc pas excessive, mais au contraire limitée et proportionnée. Le même constat vaut à l'égard du droit à l'exécution des décisions de justice, outre le fait que les arrêtés ne s'immiscent pas dans les pouvoirs du juge.

⇒ *Pour s'assurer que le moratoire hivernal soit considéré comme « proportionnel » et donc, conforme au droit de la propriété, il conviendrait de :*

- *Prévoir une indemnisation du bailleur qui est en possession d'un jugement d'exécution, mais qui n'est pas en mesure de l'exécuter à cause du moratoire hivernal. Il conviendra de préciser que :*
  - *Seule la valeur réelle du bien serait indemnisée. Cette valeur sera calculée sur base de la grille indicative des loyers. Si la valeur dépasse le montant*

<sup>1089</sup> C. Eur. D.H., Arrêt scollo c. Italie, 28 septembre 1995, 19133/91.

<sup>1090</sup> F. SUDRE, *Droit international et européen des droits de l'homme*, 7<sup>ème</sup> éd., Paris ; P.U.F., 2005 cité dans N. BERNARD, « Les limites de la propriété par les droits de l'homme », op cit, p.96.

*du loyer convenu, le surplus ne sera pas pris en charge, ni exigible par le bailleur auprès du locataire ;*

- *Cette indemnité serait prise en charge par un tiers, qui serait soit le CPAS, soit un fond institué dans le but d'indemniser les bailleurs.*
  - *Ce tiers interviendra uniquement si le preneur est en état de besoin au sens de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale.*
- *Exclure du champ d'application du moratoire hivernal les décisions d'expulsions obtenues par un bailleur-propriétaire qui a mis fin au bail afin de s'installer lui-même dans le bien, et ce au nom du droit au logement du propriétaire<sup>1091</sup>.*

#### ***Sous-section 4. La problématique des expulsions impérieuses***

##### *Position de la question*

- Il y a parfois une réelle nécessité et même une urgence à mettre fin à une situation devenue inextricable : explosion d'arriérés locatifs, dégradations graves dans un logement, violence et mise en danger d'autrui, etc. L'application d'un moratoire hivernal reviendrait à insécuriser profondément le secteur.

##### *Tempérament de l'argument en tant qu'obstacle à l'introduction d'un moratoire et propositions de solutions*

- Il pourrait être expressément prévu que le moratoire ne vise jamais les situations suivantes :
  - Décisions d'expulsion urgentes prises pour des raisons intrafamiliales telles que les violences conjugales ;
  - Décisions d'expulsions, si le bien présente un problème de salubrité ou sécurité ;

---

<sup>1091</sup> En revanche, un jugement d'expulsion, des suites de la notification d'un congé pour l'exécution de travaux, ne sera pas exclu du champ d'application du moratoire hivernal, sauf si les travaux s'imposent pour des raisons graves de salubrité, de sécurité ou d'habitabilité.

- Les expulsions dues à des contrats de location de droit commun en ce qui concerne les biens non destinés à l'habitation (les garages, les bureaux, les cabinets pour des professions libérales, les baux commerciaux...).
- De même, le moratoire ne ferait pas obstacle à l'exécution de décisions d'expulsion lorsque le locataire par son comportement présente lui-même un risque sérieux de sécurité pour le bien, le reste du bâtiment ou le voisinage ;
  - Dans ce cas, il faudrait alors préciser que les motifs concrets de péril grave et imminent doivent être constatés explicitement dans la décision du juge de paix ordonnant l'expulsion.
  - En cas d'élément nouveau surgissant postérieurement au jugement d'expulsion et justifiant un écartement du moratoire hivernal interdisant les expulsions, le bailleur garde la possibilité de saisir le Tribunal de première instance statuant en référé, pour requérir l'autoriser d'expulser malgré le moratoire.

⇒ *L'article 1344 quater pourrait préciser qu'aucune expulsion ne peut être organisée durant le moratoire hivernal, sauf si le juge constate explicitement, à la demande du bailleur, l'une des circonstances impérieuses suivantes :le bien présente des problèmes de salubrité et/ou de sécurité rendant immédiatement impossible l'occupation des lieux ou si le locataire présente, par son comportement, un risque de sécurité pour d'autres membres de son ménage, le bien, le reste du bâtiment ou le voisinage. Le juge motivera spécialement sa décision sur ce point.*

### **Sous-section 5. Le risque de reconduction tacite du bail**

#### *Position de la question*

- Un intervenant du secteur du logement a exprimé la crainte que le fait de ne pas exécuter le jugement avant plusieurs mois lui fasse perdre le bénéfice du jugement autorisant l'expulsion et que le locataire puisse se prévaloir d'une reconduction tacite du bail.

**A. En ce qui concerne une reconduction tacite du bail**

- Pour autoriser l'expulsion d'un locataire, le juge de paix doit d'abord constater la rupture du contrat de bail.
- Il ne peut y avoir une reconduction tacite d'un contrat de bail qui a été rompu par un jugement.

**B. En ce qui concerne la renonciation à faire exécuter le jugement**

- Il existe un principe général du droit selon lequel la renonciation à un droit est de stricte interprétation et ne peut se déduire que de faits non susceptibles d'une autre interprétation.

**C. En ce qui concerne l'existence d'un bail verbal**

- Si l'occupant se maintient dans les lieux sans opposition du bailleur après qu'un jugement ait prononcé la rupture du bail, il pourrait être soutenu qu'un bail verbal a été conclu entre l'occupant et le bailleur.
- Cela ne sera toutefois pas le cas si le bailleur est contraint d'accepter l'occupation pour un cas de force majeure, soit le moratoire hivernal, et qu'il manifeste sa volonté de faire expulser l'occupant à l'échéance de la force majeure.

⇒ *Cette question ne mène pas, selon nous, à un rejet d'un moratoire hivernal*

## **Section 2. Questions « logistiques » soulevées par la mise en place d'un moratoire hivernal**

### ***Sous-section 1. Goulots d'expulsions à certaines périodes de l'année***

#### *Position du problème*

- Accélération des expulsions juste avant la trêve et expulsions massives après le moratoire, créant une saturation des services sociaux.
- Difficulté accrue pour un ménage à faible revenu d'obtenir un logement auprès d'un propriétaire privé durant les périodes qui précèdent/suivent le moratoire.

#### *Rejet de l'argument*

- Le moratoire peut être mis à profit pour chercher des solutions de relogement, c'est précisément l'un de ses objectifs.

### ***Sous-section 2. Multiplication des expulsions illégales***

#### *Position de la question*

- Pousser le bailleur vers des solutions annexes et illégales à défaut de propositions émanant des pouvoirs publics : expulsions précipitées avant ou après l'hiver, expulsions sauvages, « manu militari » durant l'interdiction d'expulsion.

#### *Éléments de réponse*

- Il est impératif d'intégrer dans le Code bruxellois du logement une indemnité forfaitaire élevée à charge des bailleurs qui expulseraient leurs locataires de manière illégale.

- En France, en vertu de la loi ALUR, les expulsions illégales sont passibles de 3 ans de prison et de 30 000 euros d’amende, afin de marquer la réprobation sociale forte<sup>1092</sup>.
  - Nous renvoyons sur ce point aux propositions n°69 et 70 de la partie I de la présente évaluation

### ***Sous-section 3. Dérives de locataires malintentionnés***

#### *Position de la question*

- Des intervenants du secteur du logement expriment leurs craintes de dérives et abus de la part de locataires malintentionnés. Cela s’est d’ailleurs parfois produit, disent-ils, au cours du moratoire actuel, dans le contexte du Covid.
- Cette perte de revenus s'ajouterait à l'éventuel arriéré de loyers déjà existant.

#### *Éléments de réponse*

- En cas de création d’un Fonds public d’arriérés de loyers ou d’obligation du CPAS de prendre en charge les indemnités d’occupation, la charge de ce risque ne reposerait pas (entièrement) sur le bailleur.

## **Section 3. Proposition de dispositif**

- Si un moratoire hivernal interdisant les expulsions devait être mis en place, il conviendrait de modifier l’article 1344<sup>quater</sup> du Code judiciaire et d’y intégrer les éléments suivants :
  - aucune expulsion ne peut être organisée entre le 1<sup>er</sup> novembre et le 31 mars
 Le choix de ces dates se justifie par une volonté de s’aligner sur le régime français<sup>1093</sup>.  
 Si, au nom de principe de proportionnalité, ce délai de cinq mois devait être jugé trop

---

<sup>1092</sup> Voy.loi pour l’accès au logement et un urbanisme rénové du 24 mars 2014 (dites, loi Alur).

<sup>1093</sup> Selon l’article L412-6 du Code des procédures civiles d’exécution français : « *Nonobstant toute décision d'expulsion passée en force de chose jugée et malgré l'expiration des délais accordés en vertu de l'article L. 412-*

long, les auteurs de la présente évaluation suggèrent de s'orienter vers une trêve de quatre mois, à fixer au sein de la période critique se déroulant du 1<sup>er</sup> novembre au 31 mars.

- Le juge a la possibilité de constater, à la demande du bailleur, l'une des circonstances impérieuses suivantes, permettant de déroger à l'application du moratoire :
  - le bien présente des problèmes de salubrité et/ou de sécurité rendant immédiatement impossible l'occupation des lieux
  - le locataire présente, par son comportement, un risque de sécurité pour d'autres membres de son ménage, le bien, le reste du bâtiment ou le voisinage.
  - Le bailleur-propriétaire a mis fin au bail afin de s'installer lui-même dans le bien et n'a pas de solution de relogement.

Le juge motivera spécialement sa décision sur ce point.

- Si un bailleur est confronté à un locataire/occupant qui ne paie pas ses loyers/indemnités, une indemnisation du bailleur est possible s'il est en possession d'un jugement d'exécution, mais n'est pas en mesure de l'exécuter à cause du moratoire hivernale.
  - L'indemnisation couvre uniquement la durée du moratoire hivernale ;
  - Seule la valeur réelle du bien serait indemnisée. Cette valeur sera calculée sur base de la grille indicative des loyers. Si la valeur dépasse le montant du loyer convenu, le surplus ne sera pas pris en charge ;
  - Cette indemnité serait prise en charge par un tiers, qui serait soit le CPAS, soit un fond institué dans le but d'indemniser les bailleurs ;

---

*3. il est sursis à toute mesure d'expulsion non exécutée à la date du 1er novembre de chaque année jusqu'au 31 mars de l'année suivante, à moins que le relogement des intéressés soit assuré dans des conditions suffisantes respectant l'unité et les besoins de la famille.*

*Par dérogation au premier alinéa du présent article, ce sursis ne s'applique pas lorsque la mesure d'expulsion a été prononcée en raison d'une introduction sans droit ni titre dans le domicile d'autrui par voies de fait. Le juge peut supprimer ou réduire le bénéfice du sursis mentionné au même premier alinéa lorsque les personnes dont l'expulsion a été ordonnée sont entrées dans tout autre lieu que le domicile à l'aide des procédés mentionnés au deuxième alinéa ».*

- Ce tiers interviendra uniquement si le preneur est en état de besoin au sens de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale.

# CHAPITRE 4. MISE EN PLACE D'UNE PROCEDURE SPECIFIQUE D'EXPULSION POUR LES LOGEMENTS DE TRANSIT ET LES LOGEMENTS OCCUPES EN VERTU D'UNE CONVENTION D'OCCUPATION PRECAIRE<sup>1094</sup>

## Section 1. Cadre légal actuel

- La **convention d'occupation précaire** (ci-après, « COP ») reste un contrat « innomé », régi par les règles générales du droit civil et la jurisprudence (avec l'incertitude juridique et la mutabilité que cela comporte) plutôt que par un texte de loi<sup>1095</sup>.
- Certaines dispositions législatives visent néanmoins les COP :
  - Art. 67 du Code bruxellois du logement (ci-après, « CBL ») : « *Les SISP poursuivent des missions de service public et notamment : 8° conclure, moyennant accord de la SLRB, des conventions d'occupation précaire de logements dont la rénovation est programmée et dont les occupants font alors l'objet d'un accompagnement social assuré par un intervenant extérieur à la SISP* » ;
  - Article 120 §2, 5° du CBL : « *Le Gouvernement établit les actes types suivants : (...)5° la convention d'occupation qui unit l'occupant du logement de transit à l'agence immobilière sociale.* »
- D'autres dispositions en matière de logement ne sont par contre pas applicables aux COP :
  - La loi sur l'humanisation des expulsions : l'article 1344ter du code judiciaire prévoit que cette dernière s'applique « *à l'expulsion d'une personne physique qui a conclu un bail à loyer (...) qui (...) sert de domicile au preneur ou, à défaut de domicile, de résidence* ».

---

<sup>1094</sup> Voy. notamment V. van der Plancke et N. Bernard, « Les expulsions de logement en Région bruxelloise: aspects juridiques », dossier externe, *Observatoire de la Santé et du Social*, 2019, [https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/juridique-expulsions\\_fr.pdf](https://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/juridique-expulsions_fr.pdf), pp. 32-33.

<sup>1095</sup> Sur cette question, voy. notamment N. Bernard, « Les occupations précaires : guide juridique et pratique », *Jurimpratique*, Larcier, Bruxelles, 2017/2.

- La loi dite « anti-squat »<sup>1096</sup> : les articles 1344*octies* et suivant du code judiciaire évoque la « Procédure en matière d'expulsion de lieux occupés sans droit ni titre »
- Les normes de salubrité (article 4 de CBL) visent les « logements ». Les biens faisant l'objet d'une occupation précaire (à titre d'habitation) doivent donc satisfaire à ces normes. Cependant, l'appareil de sanctions est réservé, lui, aux biens *donnés à bail*<sup>1097</sup>, qu'il s'agisse de l'interdiction à la « location »<sup>1098</sup> ou de l'amende frappant le logement « loué »<sup>1099</sup>. Or, la « convention d'occupation précaire » n'est en aucune manière un « bail » et, dès lors, n'est pas donné *stricto sensu* en « location » ; il s'agit de deux concepts différents.

En pratique donc, le « paquet » traditionnel des exigences de salubrité ne s'applique pas aux occupations précaires.

## Section 2. Compétence de la Région en matière d'expulsion

### *Position du problème*

- A priori, la compétence de la Région est limitée au « bail d'habitation », et les dispositions du Code judiciaire n'ont nullement été incluses dans la loi du 6/1/2014 portant Sixième réforme de l'État.
- L'exécution d'un jugement relèverait de la compétence du législateur fédéral
- Seul le législateur fédéral serait compétent pour prendre des mesures restrictives du droit de propriété.

---

<sup>1096</sup> loi du 18 octobre 2017 « relative à la pénétration, à l'occupation ou au séjour illégitimes dans le bien d'autrui », *M.B.*, 6 novembre 2017. Les dispositions de la loi du 18 octobre 2017 sont - pour l'essentiel - insérées, d'une part, dans les articles 439 et 442/1 du Code pénal, d'autre part, dans le chapitre XVter du Code judiciaire relatif à la « Procédure en matière d'expulsion de lieux occupés sans droit ni titre », composés des articles 1344*octies* à 1344*duodecies* du Code Judiciaire

<sup>1097</sup> Art. 5, §1er, du Code bruxellois du logement.

<sup>1098</sup> Art. 7, §3, al. 7, 1er tiret, et art. 8, al. 1er, du Code bruxellois du logement.

<sup>1099</sup> Art. 10, §2, al. 1er, du Code bruxellois du logement.

## Rejet de l'argument

- Le terme « éviction » figurait bien, au sein de la proposition de loi initiale, dans la liste des points transférés aux Régions<sup>1100</sup>.
- Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État mentionnent l'éviction de logement comme un des éléments à transférer aux entités compétentes<sup>1101</sup>.
- La compétence dévolue aux Régions tient *stricto sensu* à la « location »<sup>1102</sup>, à laquelle précisément ne saurait être assimilée la convention d'occupation précaire (qui ne porte pas ce nom-là pour rien — plutôt que « bail »). Il serait toutefois juridiquement possible néanmoins pour la Région bruxelloise de s'aventurer sur ce terrain, en exploitant la théorie des pouvoirs implicites<sup>1103</sup>. La Cour constitutionnelle estime que le droit procédural inhérent à la compétence doit pouvoir être adapté dans certains cas pour assurer l'exercice cohérent des matières. Théorie des pouvoirs implicites : article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, rendue applicable à la Région de Bruxelles-Capitale en vertu de l'article 4 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.
- À ce jour, seules les occupations sans titre ni droit ont clairement été exclues du pouvoir du législateur fédéral par la Cour constitutionnelle. Dès lors que ces situations « *se produisent en dehors de toute relation contractuelle et sans le consentement, voire à l'insu, du propriétaire ou du titulaire d'un titre ou d'un droit sur le bien concerné* », elles ne relèvent pas de la compétence régionale en matière de logement, ainsi que l'a confirmé la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n° 39/2020 du 12 mars 2020.

---

<sup>1100</sup> Art. 4 de la proposition de loi spéciale portant des réformes institutionnelles déposée le 5 mars 2008 au Sénat.

<sup>1101</sup> Doc. parl., Sén., sess. ord. 2012-2013, n°5-2232/1, p. 83.

<sup>1102</sup> Art. 6, §1er, IV, 2°, de la loi spéciale précitée du 8 août 1980.

<sup>1103</sup> Instaurée par l'article 10 de la loi spéciale précitée du 8 août 1980, la théorie des pouvoirs implicites autorise l'intrusion des Régions dans les attributions de l'État fédéral, pourvu que l'empiètement soit nécessaire à l'exercice des compétences régionales. À ce principe, la Cour d'arbitrage (devenue Cour constitutionnelle) a ajouté deux autres conditions : la matière doit pouvoir se prêter à un traitement différencié et l'incidence sur cette matière réservée doit rester « marginale » (notamment C.A., 30 juin 1988, n°66/88 et C.A., 17 décembre 1997, n° 83/97, *M.B.*, 21 mars 1998).

### Section 3. Caractéristiques des conventions d'occupation précaire

- Historiquement, la COP est une construction de la jurisprudence, désireuse d'aménager une solution d'attente dans certaines situations spécifiques.
- En l'absence de dispositions légales spécifiques, seule l'analyse de dispositions légales isolées, de la jurisprudence et des pratiques permet de préciser dans quels cas de figure on retrouve les conventions d'occupation précaire <sup>1104</sup> :
  - Logement pour une période limitée :
    - Logement dans un bâtiment dans lequel des travaux sont programmés à court ou moyen terme (ex. : Art. 67 du CBL<sup>1105</sup>) ;
    - Logement de transit (Article 120 §2, 5° du CBL) ;
    - Logement insalubre
    - Logement en l'absence – temporaire - du propriétaire ;
    - Sortie d'indivision dans le cadre d'une succession ;
    - Passation imminente de l'acte authentique de vente ;
    - ...
  - Bâtiment non destiné au logement ;
  - ...
- Ces COP ne sont conclues que pour des circonstances particulières relatives soit au lieu (bâtiment vide, le cas échéant en attente de travaux...), soit à la situation de l'occupant.
- Les caractéristiques principales d'une COP semblent être<sup>1106</sup> :

---

<sup>1104</sup> Seules les conventions d'occupation précaire destinées au logement feront l'objet de la présente analyse.

<sup>1105</sup> Liste des travaux qui peuvent occasionner l'aménagement d'une occupation précaire : • les « constructions temporaires de type "modulaire" » (on songe au projet *Home for less* par exemple). Le permis limité à 15 à 20 ans, selon la durée d'amortissement ; • le « placement d'une ou de plusieurs installations mobiles pouvant être utilisées pour l'habitation, telles que roulottes (ou) caravanes » (on pense au projet *SWOT Mobiel* entre autres). Le permis limité à un an ; • les « constructions précédant la réalisation de l'affectation définitive » (situation vécue par le projet de l'allée du kaai). Le permis limité à six ans ; • le « placement temporaire d'installations à caractère social, culturel, récréatif ou événementiel, à l'exception des dispositifs de publicité et d'enseignes ». Le permis limité à un an. Cités dans N. Bernard, Guide pratique et juridique des COP

<sup>1106</sup> Civ.Termonde, 28 juin 2012, *Huur* 2012, liv4, 211

- La possibilité de mettre fin à chaque instant au droit de jouissance<sup>1107</sup>,
  - Le caractère temporaire du droit accordé<sup>1108</sup> ;
  - La modicité de l'indemnité d'occupation par rapport à la valeur locative du bien.
- C'est parce que délai de mise à disposition du bien est court ou qu'il est indéfini (dans l'attente d'un événement dont on ne sait pas quand il va arriver, mais qui, lorsqu'il adviendra, appellera alors une évacuation rapide du bien) que les prescriptions de la loi sur le bail s'avèrent inadéquates. On pense particulièrement aux dispositions relatives à la durée ou à la résiliation anticipée (motifs de résiliation, délai de préavis, etc.).
  - Les COP se caractérisent dès lors intimement par leur précarité. « *Il y a occupation précaire, et non bail, lorsque le propriétaire ne concède la jouissance d'un bien que pour une durée très courte, se réservant le droit de disposer à tout moment de la chose* »<sup>1109</sup>.
  - Toutefois, un arrêt de la Cour de cassation du 29 février 2016<sup>1110</sup> semble indiquer que ce qui fonde ultimement une convention d'occupation précaire, c'est son côté temporaire (la « soudure » qu'elle opère entre deux situations), davantage que sa rétractation *ad nutum* (c'est-à-dire de façon instantanée, discrétionnaire, non justifiée).

Autrement dit, depuis l'arrêt de la Cour de cassation du 29 février 2016, il n'est plus certain qu'une convention d'occupation précaire puisse être résiliée avant terme, sur simple décision unilatérale du propriétaire, à tout moment, sans motif particulier et sans indemnité, avec un délai de préavis réduit, comme c'était généralement admis jusqu'alors<sup>1111</sup>. La Cour de cassation semble en effet indiquer que la convention d'occupation doit courir jusqu'au bout de l'échéance fixée ou jusqu'à l'accomplissement de l'événement, sauf dissolution bilatérale ou décision contraire de l'occupant (et de lui seul).

Cette jurisprudence est d'importance majeure en ce qu'elle consolide les droits des occupants et les prémunit, *ipso facto*, contre une demande d'expulsion impromptue. Reste à voir si cet arrêt de Cassation s'ancrera dans la durée et sera endossé par la plupart des juridictions.

<sup>1107</sup> JP Bruxelles (2), 22 décembre 2006, *RGDC*, 2008, liv.8, 486, note Vandeburie, A et JP Westerloo, RG 02A540, 16 décembre 2002, [www.jura.be](http://www.jura.be) et Civ. Bruxelles, RG 08/14945/A, 4 mars 2010.

<sup>1108</sup> Civ. Tournai (3<sup>ème</sup> ch. A), 14 janvier 2003, *JLMB* 2004, liv. 25, 1101 et JP Westerloo, RG 02A540, 16 décembre 2002, [www.jura.be](http://www.jura.be)

<sup>1109</sup> Y. Merchiers, *Le bail en général, Rép. not.*, t. VIII, livre I, n°635.

<sup>1110</sup> Cass., 29 février 2016, *T.B.O.*, 2017, p. 135, concl. J. Génicot.

<sup>1111</sup> Bernard N. (2017), pp. 80 et s.

## Section 4. Vulnérabilité de l'occupant face à la fin de la convention d'occupation précaire

- L'absence de cadre législatif entourant les COP pourraient engendrer notamment les risques suivants :
  - Risque d'accident (en cas de logement insalubre) ;
  - Risque de création d'un sous-statut (moins protégé) ;
  - Tendance à l'écrasement des droits des occupants (gardiennage)<sup>1112</sup>.
- Dans la pratique toutefois, les expériences de COP en RBC sont, dans leur grande majorité, positives. L'Agence Occupations Précaires (AOT) est déjà sur le terrain et veille à ce que les occupations se déroulent dans les meilleures conditions.
- C'est toutefois à l'issue de la COP que les droits de l'occupant sont les plus limités. On épinglera les risques suivants :
  - Incertitudes quant à l'issue de la COP. Il est possible que la COP ne contienne aucun terme, laissant l'occupant à la merci de l'agenda du propriétaire ;
  - Possibilité de résiliation sans motif par le propriétaire ;
  - Possibilité de résiliation avant le terme convenu. Il n'y a aucune garantie de durée et de stabilité pour l'occupant ;
  - Possibilité de résiliation avec un préavis très court ;
  - Contrairement aux contrats de bail<sup>1113</sup>, on peut prévoir explicitement dans une COP qu'un manquement de la part de l'occupant entraînera automatiquement la résolution de la convention (et, subséquentement, l'expulsion de l'occupant) ;
  - Quand la COP est conclue entre un propriétaire et une absl, une controverse règne sur le fait de savoir si le propriétaire désireux de mettre fin à l'occupation doit convoquer

---

<sup>1112</sup> Apparition, dans les années 1990, d' « agences anti-squat » qui proposent des logements abandonnés à des personnes précarisées, leurs droits de locataires se muant en obligations de gardiens (interdiction d'avoir des invités, droit de visite illimité du propriétaire, interdiction de quitter les lieux plus de deux jours, etc). Cette formule, qui précarise à l'extrême des personnes en situation de faiblesse, fait fureur aux Pays-Bas.

<sup>1113</sup> Dans la matière du bail, une telle clause résolutoire est prohibée car, vu l'enjeu (l'expulsion du logement), le manquement du locataire doit à la fois s'apprécier du point de vue de sa gravité et être mis en balance avec un éventuel tort du bailleur. Voy. art. 1762*bis* du Code civil.

en justice tous les occupants séparément ou si l'expulsion de l'asbl emportera mécaniquement celle des occupants. Cela crée une insécurité juridique pour l'occupant, qui n'a pas la garantie qu'il sera partie à la cause en cas de procédure devant le juge.

- Aucune règle (informer le CPAS, prévenir les occupants 5 jours à l'avance,...) n'encadre l'expulsion proprement dite des occupants.
- Seuls les principes généraux de faute et d'abus de droit protègent les occupants des comportements des propriétaires au moment de la rupture de la COP.

## **Section 5. Importance de la souplesse des conventions d'occupation précaire**

- La précarité du droit de jouissance, plus que sa durée, est un critère déterminant pour pouvoir qualifier la convention d'occupation précaire.
- Certains biens particuliers, dans certaines circonstances particulières, appellent une gestion plus souple que celle qu'autorise la loi sur le bail.
- En matière d'octroi de permis à durée déterminée, pour l'autorité chargée de la délivrance du permis par exemple, savoir que l'occupation ne sera pas éternelle (et que, après un certain nombre d'années, les lieux seront rendus à leur affectation originelle) peut être de nature à la rassurer. Souvent, en effet, c'est la crainte d'une irréversibilité de l'autorisation ou de la pérennisation de l'occupation qui dissuade les pouvoirs publics de tenter l'expérience.
- Les logements de transit gérés par les agences immobilières sociales bruxelloises, s'adressent à un public marqué par une certaine vulnérabilité qu'il serait peut-être périlleux d'installer d'emblée dans une relation juridique pérenne. On préférera dès lors, dans un premier temps, proposer une succession de contrats courts, pour tester ses aptitudes de gestion du bien.
- Un intervenant du secteur du logement précise sur ce point que le caractère temporaire du logement de transit est essentiel car l'issue de la COP et la possibilité d'une expulsion activent les familles et les encourage à se réinsérer dans le marché classique du logement.
- Les COP sont bénéfiques à la réhabilitation du patrimoine bâti inoccupé

## Section 6. Adaptation du régime d'expulsion des conventions d'occupation précaire ?

- Au vu des différents développements ci-dessus, il apparaît que les droits des occupants sont fortement limités dans une COP et que la plus grande précarité se matérialise au moment de la rupture de la COP. A la fragilité de leur maintien dans les lieux occupés ne devrait pourtant pas s'ajouter une absence totale de protection au moment du départ contraint, d'autant plus que le public sous COP est pour l'essentiel un public précaire.
- Le dilemme consiste ici à éviter de faire perdre à la convention d'occupation précaire cette précieuse souplesse dont elle jouit actuellement et qui la caractérise, tout en préservant un minimum de droit pour les occupants.
- Il semblerait que les garanties offertes aux occupants en cas d'expulsion pourraient être renforcées, sans que cela ne porte atteinte à l'essence des COP.
- Cette intervention législative est d'autant plus essentielle que :
  - Les associations actives sur le terrain constatent une diffusion exponentielle du recours au COP en 10 ans ;
  - On constate, dans certains de nos pays voisins, une certaine dérive des COP<sup>1114</sup> ;
  - Il serait pertinent d'uniformiser les procédures d'expulsion de logement.
- À cet égard, on se demande pourquoi l'article 1344ter du Code judiciaire n'est pas applicable aux COP. Pour rappel, cet article prévoit que lorsqu'une procédure d'expulsion est introduite en justice (soit par citation, soit par requête), le CPAS est averti de manière préventive. Le CPAS reçoit copie de la citation / la requête envoyée par l'huissier de Justice / le greffe (sauf si le locataire s'est opposé à la communication au CPAS). Le CPAS offre d'apporter son aide de la manière la plus appropriée.

---

<sup>1114</sup> Ces dérives sont décrites en note de bas de page précédente .

- On ne perçoit pas ce qui pourrait justifier que cet article ne soit pas applicable au COP.
- Il conviendrait de préciser désormais que cet article s'applique à l'expulsion d'une personne physique qui a conclu un bail à loyer **ou une convention d'occupation précaire** (...) qui (...) sert de domicile au preneur ou, à défaut de domicile, de résidence.
- L'article 1344*quater* du Code judiciaire prévoit que lorsqu'un jugement d'expulsion est prononcé, le locataire a exactement un mois pour quitter le logement. Ce délai d'un mois prend effet à partir de la signification du jugement par l'huissier (Article 1344*quater* Code Judiciaire)). Le juge de paix a le pouvoir de diminuer ou d'élargir ce délai (exceptions sur le principe général) si :
  - le bailleur prouve que le preneur a déjà abandonné le bien
  - le preneur et le bailleur ont convenu d'un autre délai, cet accord devant être constaté dans le jugement
  - le juge prolonge ou réduit ce délai à la demande du preneur ou du bailleur. Le juge dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour apprécier la situation. Il tiendra compte de l'âge du preneur, de sa situation financière et familiale, des risques pour la santé en cas d'expulsion et des situations présentant une extrême gravité comme une maladie incurable.
- L'application de cette disposition aux COP ne semble pas contraire à l'essence d'une COP dans la mesure où le propriétaire conserve, en amont, tous les droits qui confèrent une si grande flexibilité à cette convention (résiliation sans motif, à n'importe quel moment, avec un préavis réduit).
- Cependant, afin de préserver l'essence d'une COP, il pourrait être précisé que la prolongation à la demande du preneur doit, en tout état de cause, être limitée à trois mois.
- Toutefois, si l'article 1344*quater* devait être modifié en vue d'instaurer un moratoire hivernal, il conviendrait d'envisager dans quelle mesure ce moratoire pourrait être applicable aux COP.

- La durée du moratoire telle qu'envisagée actuellement (soit, du 1<sup>er</sup> octobre au 31 mars), nous semble incompatible avec la souplesse requise pour une COP. Toutefois, il pourrait être prévu que ce moratoire s'applique aux COP mais que le juge a la possibilité d'en écarter l'application, par une décision spécialement motivée, si le bailleur peut justifier d'une nécessité impérieuse de récupérer immédiatement son bien.
- De la même manière, les articles 1344quinquies<sup>1115</sup>, 1344sexies<sup>1116</sup> et 1344septies<sup>1117</sup> doivent être applicables aux COP.

---

<sup>1115</sup> Pour rappel : « Lors de la signification d'un jugement ordonnant une expulsion, visée à l'article 1344ter, § 1er, l'huissier de justice notifie à la personne que les biens qui se trouveront encore dans l'habitation après le délai légal ou le délai fixé par le juge seront mis sur la voie publique à ses frais et, s'ils encombrent la voie publique et que le propriétaire des biens ou ses ayants droit les y laisse, qu'ils seront, également à ses frais, enlevés et conservés durant six mois par l'administration communale, sauf s'il s'agit de biens susceptibles d'une détérioration rapide ou préjudiciables à l'hygiène, à la santé ou à la sécurité publiques. L'huissier de justice mentionne dans l'exploit de signification qu'il a fait cette communication. »

<sup>1116</sup> Pour rappel : « Lors de la signification d'un jugement ordonnant une expulsion autre que visée dans l'article 1344quinquies, l'huissier de justice envoie, sauf opposition conformément au § 2, dans un délai de quatre jours à partir de la signification du jugement, par simple lettre, une copie du jugement au Centre public d'aide sociale du lieu où le bien se situe. § 2. La personne dont l'expulsion est ordonnée peut, dans un délai de deux jours à partir de la signification du jugement, manifester son opposition à la communication du jugement au Centre public d'aide sociale auprès de l'huissier de justice. L'exploit contient le texte de l'alinéa précédent. § 3. Le Centre public d'aide sociale offre, de la manière la plus appropriée, d'apporter son aide dans le cadre de sa mission légale. »

<sup>1117</sup> Pour rappel : « Le présent article s'applique à toute demande principale introduite par requête, par citation ou par comparution volontaire en matière de location de logement. Sans préjudice des dispositions des articles 731, alinéa 1er, 732 et 733, le juge tente de concilier les parties. En cas de non-conciliation ou de défaut, la procédure a lieu au fond. Le jugement indique que les parties n'ont pu être conciliées. »

# CINQUIÈME PARTIE. INSTITUER UNE DIMENSION COLLECTIVE AUX RECOURS JUDICIAIRES EN MATIÈRE DE LOGEMENT

Le Marché public précise ceci au sujet de la volonté du cabinet d'instituer des « actions d'intérêt collectif » en matière de logement :

*« Depuis le 10 janvier 2019, le Code judiciaire prévoit la généralisation de l'action d'intérêt collectif. Le prestataire sera chargé de fournir une analyse et un projet d'ordonnance éventuel sur l'institution de l'action d'intérêt collectif en matière de logement.*

*Concrètement en droit du logement, cela signifie que des associations de locataires pourront introduire des actions au nom d'un locataire (ce système est déjà mis en place en matière de discrimination) »<sup>1118</sup>.*

Par l'adoption de cette réforme, le législateur régional élargirait la capacité d'action de certains groupes marginalisés et la position stratégique des (candidats) locataires dans le contentieux, car il ne fait pas de doute que tout renforcement du collectif autour de la personne ayant subi une violation consolidera la détermination de cette dernière à l'introduction d'un recours, par le truchement d'une association ou à ses côtés.

Le Gouvernement bruxellois, dans l'énoncé du Cahier des charges, réfère à plusieurs dispositifs distincts : il évoque l'« *action d'intérêt collectif en matière de logement* », pour ensuite suggérer d'aborder la possibilité que, désormais, des « *associations de locataires* » puissent agir au nom d'un locataire<sup>1119</sup>.

L'« intérêt collectif » n'étant pas la somme d'intérêts individuels, il faudra distinguer l'« action d'intérêt collectif », à la fois de l'« action en subrogation légale » des groupements ou associations dans le droit d'agir devant les Tribunaux afin de préserver des intérêts particuliers de ses membres, et de l'« action en réparation collective ou la *class action* » ; ce, tout en vérifiant si ces différents

---

<sup>1118</sup> Cahier des charges n°DAC-MG 092020 du Marché public relatif à l'évaluation de la législation sur le logement, novembre 2020, p. 20.

<sup>1119</sup> Cahier des charges n°DAC-MG 092020 du Marché public relatif à l'évaluation de la législation sur le logement, novembre 2020, p. 20.

dispositifs mériteraient des aménagements, pour déployer leur potentiel en RBC, en matière de logement.

L'action d'intérêt collectif proprement dite constituant le cœur de la mission à nous imposée, la présente étude lui réserve les plus substantiels développements (chapitre 1). Cette étude, toutefois, resterait incomplète si elle n'explorait pas en parallèle (fût-ce succinctement) les potentialités qu'offrent, elles aussi, l'action en subrogation légale des groupements ou associations dans le droit d'agir devant les Tribunaux ainsi que l'action en réparation collective (ou *class action*). Tel sera l'objet du chapitre 2.

Enfin, le projet du cabinet a soulevé, auprès des acteurs sondés par les auteurs du présent rapport, la question plus générale suivante : comment faciliter la défense en justice au bénéfice des personnes précaires, pour rendre plus effectif le droit au logement, mais aussi le respect des dispositions concrètes protectrices des législations régionales en matière locative ? Il a été décidé dès lors d'instruire cette importante question dans ce même chapitre 2 (qui regroupera ainsi ces différentes « autres pistes »).

## CHAPITRE 1. L'ACTION D'INTÉRÊT COLLECTIF (EN MATIÈRE DE LOGEMENT)

L'action d'intérêt collectif est définie par la doctrine comme « *l'action en justice introduite par un groupement, afin de protéger la finalité en vue de la défense de laquelle il s'est constitué* »<sup>1120</sup>. Cette action se distingue donc de celle intentée par un groupement en défense d'un intérêt propre, patrimonial ou extra patrimonial (à savoir ses droits moraux, spécialement son honneur et sa réputation).

Par l'adoption d'une loi entrée en vigueur le 10 janvier 2019, le législateur fédéral a modifié les conditions de recevabilité inscrites à l'article 17 al. 2 du Code judiciaire, dans l'objectif de « créer un régime de droit commun d'action d'intérêt collectif » dans le *contentieux subjectif*<sup>1121</sup>. Jusque-là, pareille procédure n'était prévue que dans des hypothèses spécifiques, parmi lesquelles la lutte contre la discrimination dans le logement (cfr. *infra*). La Cour constitutionnelle a néanmoins rendu, en 2013, un arrêt devant déboucher sur la reconnaissance généralisée, par le législateur, du droit des associations à agir en justice pour défendre les droits fondamentaux des individus<sup>1122</sup>.

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

---

<sup>1120</sup> O. De Schutter, « Action d'intérêt collectif, remède collectif, cause significative », note sous Cass. 19 septembre 1996, *R.C.B.J.*, 1997, p. 113.

<sup>1121</sup> Le droit des associations à agir dans le contentieux objectif est acquis depuis longtemps, tant devant la Cour constitutionnelle (jurisprudence constante depuis l'arrêt C.A., n°55/96, 15 octobre 1996 dans lequel la Cour mentionne les quatre conditions nécessaires à la recevabilité d'une action par une association) que devant le Conseil d'État, cfr. *infra*.

<sup>1122</sup> Dans les années 2010, plusieurs associations lancent une offensive devant les tribunaux pour provoquer un élargissement du droit d'action en justice des associations. En 2013, suite à une question préjudicielle posée par le tribunal du travail de Bruxelles à l'occasion d'une affaire relative aux droits des mineurs étrangers non accompagnés, la Cour constitutionnelle déclare que les disparités générées par l'existence de lois spécifiques accordant, dans des domaines spécifiques et à certaines associations seulement, un droit d'action en justice basé sur leur objet social, entraînait une discrimination. Voy. Cour constitutionnelle, 10 octobre 2013, n°133/2013. Cet arrêt a ouvert des perspectives intéressantes, en particulier pour les personnes les plus vulnérables qui ont difficilement accès à la justice, puisqu'il indique que le législateur devra prendre l'initiative de créer un droit d'action pour ces associations et d'en fixer les modalités. La Cour ne fixait cependant aucun délai pour adopter une législation à ce sujet.

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

## **Section 1 - Régime fédéral de l'action d'intérêt collectif**

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

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

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

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

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

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

L'article 17 du Code judiciaire limite ainsi d'emblée le droit d'agir dans un intérêt collectif aux seules personnes morales, excluant *a priori* les associations de fait de son champ d'application. Autrement dit, les associations qui souhaitent introduire une action d'intérêt collectif doivent disposer de la personnalité juridique, cette dernière demeurant, en effet, le gage d'un certain degré d'organisation et de stabilité. En conséquence, si une association de fait désire ester en justice, chaque membre devrait agir séparément et justifier de son intérêt (l'association de fait n'étant pas considérée comme partie à la cause). Il n'est toutefois pas exclu que des tempéraments, issus de la pratique prétorienne, soient apportés à ce principe<sup>1123</sup>.

---

<sup>1123</sup> Mais peut-être que les juridictions de l'ordre judiciaire seront tentées de les assimiler à des personnes morales, suivant en cela l'exemple de la Cour constitutionnelle concernant en particulier les organisations

Quant aux droits protégés, le législateur écarte tout doute<sup>1124</sup> : l'article 17 al. 2 du Code judiciaire couvre aussi bien les droits civils et politiques, les droits économiques, sociaux et culturels que les droits collectifs. La protection du droit fondamental au logement peut donc, sans conteste, faire l'objet d'une telle action d'intérêt collectif.

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

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

La deuxième condition, au sujet de la durabilité (sans préciser de durée d'existence particulière requise), implique de vérifier que l'objet social soit toujours « réellement poursuivi par le demandeur »<sup>1125</sup>. Il s'agit donc de n'admettre l'intérêt à agir que pour des associations qui sont encore actives et poursuivent effectivement la réalisation de leur objet social. Cette condition aurait également pour but d'éviter qu'une personne morale puisse être créée dans l'unique but d'intenter une procédure sans qu'elle n'entreprenne quoi que ce soit d'autre dans le cadre de son objet social.

---

syndicales. La Cour constitutionnelle juge que « les organisations syndicales, qui sont des associations de fait, n'ont, en principe, pas la capacité requise pour introduire un recours en annulation auprès de la Cour constitutionnelle. Il en va toutefois autrement lorsqu'elles agissent dans des matières pour lesquelles elles sont légalement reconnues comme formant des entités distinctes et que, alors qu'elles sont légalement associées en tant que telles au fonctionnement des services publics, les conditions mêmes de leur association à ce fonctionnement sont en cause. Dans la mesure où elles agissent en annulation de dispositions qui ont pour objet d'affecter leurs prérogatives, de telles organisations doivent être assimilées à une personne physique ou morale justifiant de l'intérêt requis pour agir à ce titre » (C.C., 17 septembre 2014, *J.L.M.B.*, 2014, p. 1508).

<sup>1124</sup> Des craintes ont été exprimées lors des débats parlementaires sur le fait que le projet de loi ne contenait que les termes « des libertés fondamentales ». (Projet de loi portant dispositions diverses en matière civile et portant simplification des dispositions du Code civil et du Code judiciaire en matière d'incapacité, et de la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut conforme à la dignité humaine, proposition de loi modifiant le Code judiciaire en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif, proposition de loi modifiant le Code civil en ce qui concerne la désignation d'un tuteur, proposition de loi modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne les contributions alimentaires, proposition de loi modifiant le Code civil en ce qui concerne les frais d'entretiens des enfants, Rapport de la première lecture fait au nom de la Commission de la justice par S. Becq et et G. Uyttersprot, *Doc. parl.*, Ch. repr., sess. ord. 2018-2019, n°54 3303/008.)

<sup>1125</sup> C.C., 10 octobre 2013, précité, B.3.3.

La troisième condition exige logiquement que l'action judiciaire enclenchée soit en relation avec l'objet social de la personne morale qui l'introduit<sup>1126</sup>. Autrement dit, une association dont l'objet social est de lutter contre la maltraitance animale ne peut introduire une action judiciaire pour défendre le droit au logement.

La quatrième et dernière condition est celle qui soulève le plus de difficulté au regard de sa formulation ambiguë : « seul un intérêt collectif est poursuivi par la personne morale à travers son action ». Au-delà du démarquage clair avec l'action en réparation collective<sup>1127</sup>, cette formulation pourrait laisser entendre que le législateur fédéral défend une conception exclusive de l'intérêt collectif, à savoir une conception selon laquelle la présence d'un intérêt à agir d'une personne physique exclut celle de l'association. Au contraire, une conception inclusive de l'intérêt collectif reconnaît l'intérêt à agir d'une association en relais de droits de personnes vulnérables, même si ces dernières ont ou auraient intérêt direct à agir<sup>1128</sup>.

Clarifier cette question est fondamental si l'on investit l'action d'intérêt collectif d'une association de la fonction de protection des droits et libertés, dont le droit au logement, des personnes vulnérables, ou placées dans des conditions qui rendent impossible la revendication en justice du respect de leurs droits. D'ailleurs, force est de constater, avec Céline Romainville, « *que l'action d'intérêt collectif se distingue dans certains cas difficilement de l'action introduite pour protéger des droits et libertés individuels. D'abord, la protection de l'objet social d'un groupement et celle des intérêts des membres de ce groupe peuvent se recouper, particulièrement dans le cas d'associations de défense des droits et libertés. Ensuite, la protection de l'objet social peut se confondre avec la protection des droits et libertés d'autrui. Il en est particulièrement ainsi lorsque des associations prennent le relais d'individus placés dans des situations de vulnérabilité telles qu'elles rendent très théoriques et illusoire les recours en justice* »<sup>1129</sup>.

Autrement dit, à travers une action qualifiée à première vue d'intérêt collectif, la protection d'intérêts privés peut par la même occasion être poursuivie. Imaginons par exemple la situation d'une

---

<sup>1126</sup> L'activité peut ressortir de rapports d'activités, de procès-verbaux de réunions, de courriers adressés aux membres, de publications, de bulletins d'information et de contact, de coupures de presse,...

<sup>1127</sup> Pour cette dernière, non visée par l'article 17 du Code judiciaire, il s'agit en effet d'une compilation de demandes individuelles : un nombre important de personnes ont subi un dommage individuel, mais se font représenter en groupe devant le juge. Voy. *infra*.

<sup>1128</sup> Les travaux préparatoires de la loi ayant modifié l'article 17 du Code judiciaire, est bien évoquée la nécessité d'un intérêt collectif c'est-à-dire d'« *un intérêt spécifique qu'un certain groupe de personnes ont en commun ou qu'elles défendent ensemble, et qui va au-delà du simple regroupement d'intérêts individuels* ». Voy. Projet de loi portant des dispositions en matière de justice, Auditions, *Doc. Ch.* 2018-2019, n°54, n°3303/008, p. 107

<sup>1129</sup> C. Romainville et F. De Stexhe, « L'action d'intérêt collectif », *J.T.*, 2020/11.

association qui, invoquant le préjudice porté à son but statutaire portant sur la promotion du droit au logement, introduit une action en cessation d'un acte jugé illicite consistant en l'application, par un multipropriétaire, de loyers systématiquement déraisonnables. À cette occasion, une ou plusieurs victimes pourraient être identifiées, et l'action d'intérêt collectif poursuivra alors aussi la protection de leur(s) intérêt(s) individuel(s)<sup>1130</sup>.

Si la conception exclusive devait s'imposer, et conduire, dans l'hypothèse pré-décrite, à l'irrecevabilité de l'action de l'association, cela réduirait considérablement l'intérêt de l'article 17 al. 2 du Code judiciaire. C'est pourquoi, une certaine doctrine plaide pour une interprétation de cet article en faveur de la « conception inclusive » : « *la formulation de l'action d'intérêt collectif en référence avec la protection des droits et libertés inclut la reconnaissance de ce qu'un intérêt collectif puisse exister dans des litiges dans lesquels des droits et libertés individuels sont menacés. On priverait l'article 17 de (presque) tout effet utile si une conception exclusive de l'intérêt collectif devait être privilégiée* »<sup>1131</sup>.

La jurisprudence faisant application de ce « nouvel » article 17 al. 2 du Code judiciaire abonde dans le même sens d'une interprétation inclusive<sup>1132</sup>, malgré les velléités répétées de l'État belge de faire prévaloir, dans le cadre de ces contentieux, une interprétation exclusive.

En conclusion, malgré une doctrine et une jurisprudences rassurantes, le flou régnant autour de la portée à conférer à de l'article 17 al. 2, 4° du Code judiciaire justifierait, en soi, une adaptation régionale pour en promouvoir, formellement et explicitement, une conception inclusive, en supprimant soit le mot « seul » de l'article 17 al. 2, 4° du Code judiciaire, soit carrément le 4° de ce même article.

---

<sup>1130</sup> E. Dermine. et S. Remouchamps, « L'action en justice des organisations représentatives dans le cadre de la loi du 5 décembre 1968 (art. 4) : quand le droit social anticipe les évolutions du droit judiciaire », in *La loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires* (sous la coord. E. Dermine et V. Vannes), Bruxelles, Éditions Larcier, 2018, p. 156.

<sup>1131</sup> C. Romainville et F. De Stexhe, « L'action d'intérêt collectif », *J.T.*, 2020/11, p. 199. Dans le même sens, voy. notamment P. Lefranc, "Artikel 17, tweede lid Ger.W.: Hooglied van het algemeen collectief vorderingsrecht voor de hoven en rechtbanken of de zwanenzang van de Eikendaeldoctrine", *TMR* 2019, n° 3.

<sup>1132</sup> Civ. Bruxelles (réf.), 5 octobre 2020, n°RG 2020/105/C, pp. 5-6 (affaire opposant 9 associations à l'État belge et à Fedasil, en vue de faire condamner ces derniers à prendre toutes les mesures appropriées pour mettre un terme à l'impossibilité pour les demandeurs de protection internationale de solliciter une aide matérielle auprès de FEDASIL, comprenant le droit à l'hébergement) ; Civ. Bruxelles (réf.), 30 octobre 2020, n°RG 2020/95/C, pp. 16-17 (affaire opposant notamment la Ligue des droits humains et Défense des Enfants-International à l'État belge, tendant à faire ordonner à ce dernier de fournir une protection et garantir un rapatriement aux mamans belges et leurs enfants actuellement détenus dans les camps de rétention d'Al Hol et Al-Roj situés au Nord-Est de la Syrie) ; Civ. Bruxelles (réf.), 31 mars 2021, n°RG 2021/14/C, p. 15 (affaire opposant notamment la Ligue des droits humains à l'État belge tendant à faire ordonner à ce dernier de retirer les arrêtés ministériels Covid19, non légalement adoptés).

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

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

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

Dans ce cas, peuvent se combiner l'action d'un individu défendant ses droits subjectifs et celle d'une association cherchant légitimement à mettre en lumière des pratiques répétées (parfois presque structurelles), à les dénoncer et à mettre en garde sur la violation des droits d'autres individus. Ainsi, parfois, seule une action d'intérêt collectif permet le respect des droits fondamentaux de tous, là où des actions individuelles successives donneraient priorité à ceux qui les ont enclenchées, au détriment des autres<sup>1133</sup>. L'action d'intérêt collectif permet d'espérer une solution générale à une violation de droits fondamentaux, au bénéfice de tous ceux qui subissaient une violation de leurs droits, y compris pour ceux qui n'en avaient pas conscience.

Ainsi en allait-il de l'affaire contre l'État belge et Fedasil, ayant donné lieu à la première décision faisant usage du nouvel article 17 al. 2 du Code judiciaire, suite au dépôt, par 9 associations, d'une citation en référé dénonçant la mise à la rue forcée des demandeurs de protection internationale, en conséquence de la nouvelle politique de pré-enregistrement d'une demande d'asile pendant la période covid 19.

---

<sup>1133</sup> L'exemple typique étant celui de la surpopulation carcérale. Si un détenu agit en justice seul, il obtiendra probablement une cellule adaptée en solo, mais cela aggravera la surpopulation vécue par les autres détenus qui seront concentrés dans les cellules restantes.

## CITATION EN REFERE

L'an deux mil vingt, le dix août

A LA REQUETE DE :

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

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

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

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

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

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



### I. OBJET

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

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

(...)

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

(...)

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

#### **IV. INTERET A AGIR**

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

(...)

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

Dans cette affaire, le Tribunal de 1<sup>ère</sup> Instance francophone, siégeant en référé, a condamné, le 5 octobre 2020, l'État belge à mettre un terme à cette situation de "sans-abrisme", moyennant des astreintes par jour de retard :

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

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

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

Déboutons les demandeurs de leur demande pour le surplus ;

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

---

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

A titre exemplatif, le Tribunal de 1<sup>ère</sup> Instance francophone, siégeant en référé, a condamné, le 31 mars 2021, dans l'affaire Covid19, l'État belge à mettre un terme à l'illégalité commise en recourant systématiquement à des arrêtés ministériels, plutôt qu'à une loi, pour organiser notamment les modalités du confinement. La condamnation fut à nouveau assortie d'astreintes par jour de retard :

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

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

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

Déboutons les parties du surplus de leurs demandes ;

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

Il est intéressant de relever que, dans l'affaire dite « covid19 », l'État belge contestait la recevabilité de l'action des associations au regard de l'article 6 du Code judiciaire : son argument a été rejeté par le Tribunal. Cette jurisprudence ouvre un large pouvoir d'intervention au Juges, transposables en matière de droit au logement :

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

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

A cet égard, il convient, dans la présente espèce, de se départir d'une conception rigoriste<sup>12</sup> du principe de la relativité des décisions judiciaires et de constater que le droit d'action d'intérêt collectif invite nécessairement à apprécier ce principe avec davantage de souplesse au risque de vider la substance même de ce droit d'action.

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

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

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

**Troisièmement**, dans les affaires ciblant l'inaction des pouvoirs exécutifs et législatifs par rapport à des règles juridiques moins précises (en termes de portée et/ou de contenu), telles que les normes en matière d'obligation de relogement ou de droit à un logement abordable financièrement, garantir le respect de la loi s'avère une mission plus délicate. Le juge doit dans un tel contexte jouer son rôle de garant du respect des règles juridiques, même si elles sont ouvertes et flexibles, tout en veillant à respecter certaines limites, propres à sa fonction, et ne pas se substituer au législateur<sup>1134</sup>. Le rôle du juge est, alors, de rappeler le cadre juridique des politiques à développer, en termes d'objectifs et de limites ; partant il peut alors jouer le rôle de catalyseur, d'« aiguilleur démocratique »<sup>1135</sup>. Les

---

<sup>1134</sup> C. Romainville, *op cit.*

<sup>1135</sup> Voy. J. Allard, V. Lefebvre, K. Munungu, « La justice, actrice de la démocratie », *Présentation au colloque 40 ans de démocratie(s) organisé par le Centre de droit public*, ULB, le 22 novembre 2019.

associations pourraient tenter ici, par exemple, de renforcer le droit à l'encadrement des loyers ou d'obtenir la réduction drastique, chiffrée, des loyers trop élevés.

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

On relève notamment les constats suivants :

- Le respect des droits fondamentaux étant en jeu, c'est systématiquement en référé, par voie de citation, que les associations ont introduit leur action d'intérêt collectif, devant le Tribunal de 1<sup>ère</sup> Instance, afin d'obtenir une décision dans un délai rapide. Ce qui nécessite toutefois d'établir l'urgence et le provisoire (conditions qui ne sont pas toujours évidentes à établir), et de recourir à une citation dont le coût est élevé.
- Dans les cas où l'affaire s'est soldée négativement, les associations sont condamnées à verser l'indemnité de procédure de 1440 euros (à savoir l'indemnité de base pour les affaires non évaluables en argent)<sup>1136</sup>. C'est une somme significative, qui peut être dissuasive pour des associations au budget étreiqué.
- Lorsque l'affaire aboutit positivement, les associations obtiennent une condamnation à la cessation d'un comportement dommageable, et le cas échéant une « obligation de faire » dans le chef de la partie défenderesse. L'obtention d'éventuels dommages et intérêts, au bénéfice des associations, n'a pas été soulevée dans les affaires précitées, mais elles obtiennent une indemnité de procédure équivalant à 1440 euros (l'indemnité de base pour les affaires non évaluables en argent).

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

---

<sup>1136</sup> Civ. Bruxelles, 23 octobre 2020, n°RG 2020/112/C (affaire introduite par le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté et le Réseau belge de lutte contre la pauvreté à l'encontre de l'État belge) ; Civ. Bruxelles (réf.), 30 octobre 2020, n°RG 2020/95/C.

C'est pourquoi, si l'on veut se donner des garanties que l'action d'intérêt collectif ne soit pas sous-utilisée, la possibilité pour l'association requérante de solliciter une indemnisation, dans le cadre de l'action d'intérêt collectif, mérite une attention particulière. On pourrait, sur cette question, se référer à un arrêt de la Cour constitutionnelle, rendu le 21 janvier 2016<sup>1137</sup>, sur question préjudicielle<sup>1138</sup>. La Cour était amenée à se prononcer sur le droit des associations environnementales à solliciter une indemnisation pour dommage moral supérieur à 1 euro en cas de préjudice à un intérêt collectif pour la défense duquel elles ont été créées :

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

*(...)*

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

*B.10.2. Certes, après avoir examiné concrètement le dommage, le juge peut estimer, dans un cas déterminé, qu'un dédommagement moral d'un euro suffit, mais en interprétant l'article 1382 du Code civil en ce sens qu'il s'oppose de façon générale à l'octroi d'un dommage supérieur à un euro lorsqu'il est porté atteinte à l'intérêt moral d'une personne morale en raison de l'atteinte portée à son objet*

---

<sup>1137</sup> C.C., 21 janvier 2016, n° 7/2016, *Amén.*, 2016/3, p. 192.

<sup>1138</sup> La question posée peut être résumée ainsi : « Une association environnementale, en ce qu'elle ne pourrait obtenir qu'un euro symbolique à titre de dédommagement moral, subit-elle une discrimination par rapport au citoyen qui pourrait prétendre à la réparation intégrale de son dommage ? »

*collectif, il est fait exception aux principes de l'évaluation concrète et de la réparation intégrale qui sont contenus dans cette disposition, sans qu'existe pour ce faire une justification objective et raisonnable.*

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

*B.11.1. Par conséquent, l'article 1382 du Code civil viole les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation selon laquelle il s'oppose à ce qu'une personne morale qui a été constituée et qui agit en vue de défendre un intérêt collectif, comme la protection de l'environnement ou de certains des éléments de celui-ci, reçoive, pour l'atteinte à l'intérêt collectif pour lequel elle a été constituée, un dédommagement moral qui dépasse le dédommagement symbolique d'un euro ».*

Dans un jugement du 9 janvier 2019, le Tribunal civil de Bruxelles semble poursuivre cette perspective lorsqu'il estime que « (...) l'article 495 du Code judiciaire, (...), permet à l'OBFG d'agir en justice pour la défense des justiciables. Cela implique nécessairement qu'il puisse réclamer la réparation d'un dommage subi, non pas par lui-même, mais collectivement par les justiciables dont il assure la défense des intérêts »<sup>1139</sup>.

Plus généralement, on pourrait postuler qu'une association ayant introduit une action d'intérêt collectif et obtenu gain de cause, pourrait prétendre à des dommages et intérêts dès lors que les faits commis par la partie défenderesse ont été jugés diamétralement opposés aux objectifs de l'association, portant gravement atteinte aux valeurs que l'association a pour mission de protéger et étant préjudiciables au travail qu'elle accomplit au jour le jour. Et qu'à la suite de ces faits, l'association a dû effectuer des prestations supplémentaires qui ont mobilisé des ressources en termes de personnel (copie, analyse, discussion du dossier, contact d'un avocat,...) et de gestion administrative.

Il apparait des développements *supra* que pour optimaliser le recours à l'action d'intérêt collectif pour tout contentieux ayant trait au droit au logement, une adaptation régionale pourrait utilement

<sup>1139</sup> Civ. Bruxelles, 9 janvier 2019, *JLMB*, 2019, n°9, p. 423 et Civ. Liège, 9 octobre 2018, *JLMB*, 2018, n°4, pp. 1917-1933. Dans ces deux affaires, l'État belge sera condamné à une réparation en nature du préjudice subi.

introduire, par ordonnance spécifique sur cette question, l'usage de l' « action comme en référé », ainsi que le droit à des dommages et intérêts forfaitaires au bénéfice de l'association victorieuse.

## **Section 2 – L'action d'intérêt collectif dans le Code bruxellois du logement**

### ***Sous-section 1 – Régime juridique de l'action d'intérêt collectif en matière de lutte contre les discriminations dans le logement***

Comme le mentionne les termes du Marché public<sup>1140</sup>, l'article 212 du Code bruxellois du logement (ci-après, le CBL) prévoit déjà spécifiquement, en matière de discrimination dans le logement, une action d'intérêt collectif, avec des modalités procédurales facilitatrices :

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

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

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

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

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

*5° les organisations représentatives des travailleurs indépendants »*

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

---

<sup>1140</sup> Cahier des charges n°DAC-MG 092020 du Marché public relatif à l'évaluation de la législation sur le logement, novembre 2020, p. 19

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

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

Pour remédier à la faible propension des victimes de discrimination à agir en justice, et en application des directives européennes<sup>1141</sup>, le Code bruxellois du logement habilite donc, outre la victime elle-même, les organismes publics autonomes, organisations (syndicales) ou certaines associations -qui ont un intérêt légitime à assurer le respect des normes de non-discrimination<sup>1142</sup>-, à engager une procédure judiciaire<sup>1143</sup>, le cas échéant pour le compte ou à l'appui d'une victime (avec alors l'approbation de cette dernière<sup>1144</sup>). Confier à des acteurs collectifs le pouvoir d'introduire une action en justice répond également au caractère inadéquat d'une action individuelle pour dénoncer des cas de discrimination structurelle.

---

<sup>1141</sup> Art. 7, § 2, de la directive 2000/43/CE ; art. 9, § 2, de la directive 2000/78/CE ; art. 17, § 2, de la directive 2006/54/CE. Ces mesures ont été établies pour « assurer un niveau de protection plus efficace ». Voy. Attendu 19 du Préambule de la Directive 2000/43/CE.

<sup>1142</sup> Sont habilitées les associations jouissant de la personnalité juridique depuis au moins trois ans et dont les objectifs statutaires incluent la défense des droits de l'homme ou la lutte contre la discrimination.

<sup>1143</sup> Art. 212 du Code bruxellois du logement.

<sup>1144</sup> Le Code précise que lorsque la victime est une personne identifiée, leur action n'est recevable que s'ils prouvent qu'ils ont reçu l'accord de la victime (art. 213 du Code bruxellois du logement). La Cour de justice de l'Union européenne a pu préciser, dans l'arrêt *Feryn*, que ces entités peuvent également agir en l'absence de plaignant déterminé ou identifiable. Voy. CJUE, aff. C-54/07, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijging c. Firma Feryn NV*, arrêt du 10 juillet 2008, § 25.

Il ressort donc de la lecture combinée des articles 212 et 213 du Code bruxellois du logement que les associations et autres acteurs habilités peuvent agir tant à titre individuel qu'à titre collectif<sup>1145</sup>. C'est donc une conception inclusive de l'intérêt collectif qui a été explicitement privilégiée ici.

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

En outre, la personne morale postule également un *intérêt collectif* en ce qu'elle sollicite la cessation non seulement du comportement relatif à tel locataire identifié, mais encore du comportement que le propriétaire pourrait adopter à l'avenir à l'égard de toute autre personne dans la même situation qui subirait une violation de son droit au logement, dans le cadre de la mise en location tant du bien immobilier litigieux que de tout autre bien immobilier que ce propriétaire serait amené à louer<sup>1146</sup>.

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

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

En conclusion, il faut relever qu'outre le fait que le législateur régional a utilement opté, en matière de lutte contre la discrimination dans le logement, pour une conception inclusive de l'intérêt collectif,

---

<sup>1145</sup> Voy., par analogie, G. Closset-marchal & J.-Fr. Van Drooghenbroek, *L'action en cessation en matière de discriminations*, in C. Bayart, S. Sottiaux & S. Van Drooghenbroek, « Les nouvelles lois luttant contre la discrimination », La Charte, Bruxelles, 2008, pp. 388-389 ; cfr également : D. Mougenot, « Principes de droit judiciaire privé », Larcier, Bruxelles, 2009, p. 111 ; Civ. Gand (Prés.), 31.12.2003, *N.J.W.*, 2004, pp. 205 & suiv. ; Civ. Nivelles (Prés.), 19.04.2005, *J.T.*, 2005, pp. 380 & suiv.]

<sup>1146</sup>En ce sens, le Tribunal de Première Instance de Nivelles a ordonné, par un jugement du 19 avril 2005, à un propriétaire de cesser d'adopter un comportement discriminatoire à l'égard des personnes d'orientation homosexuelle dans le cadre de la mise en location de tout bien immobilier lui appartenant et qu'il mettrait en location (Civ. Nivelles, 14 avril 2005, *J.T.*, 2005, p. 380, voir aussi Arbeidshof Antwerpen, 25 juin 2008 disponible sur le site [www.unia.be](http://www.unia.be)).

il a également assorti l'action d'intérêt collectif d'autres dispositifs procéduraux destinés à en optimiser l'usage : action en cessation doublée d'astreintes, aménagement de la charge de la preuve,...

La création d'une action en cessation en matière de discrimination poursuit l'objectif d'offrir à la victime, par le biais d'une procédure accélérée (« comme en référé »)<sup>1147</sup>, une décision de justice dans un délai rapide, ordonnant qu'il soit mis fin à la discrimination (éventuellement sous astreinte, incitant le contrevenant à s'exécuter aussi rapidement que possible)<sup>1148</sup> et accordant, le cas échéant, un dédommagement à la victime directe de la discrimination. Le législateur fédéral ayant initialement imaginé ce dispositif indiquait que l'« *une des manières les plus efficaces de lutter contre les discriminations, réside dans la possibilité pour le juge de mettre fin très rapidement au comportement discriminatoire* »<sup>1149</sup>.

L'action en cessation agit également pour l'avenir, et constitue une sorte d'avertissement pour le bailleur dans ses agissements futurs. En effet, dans le cadre de la discrimination en matière de logement, la pratique discriminatoire n'a point cessé par la location du bien convoité à un tiers ; seule la disponibilité du bien en question a disparu. Ainsi, la jurisprudence tend à accorder de façon presque unanime l'action en cessation dès qu'un risque de récurrence existe dans le chef du bailleur à l'égard du locataire requérant<sup>1150</sup>.

---

<sup>1147</sup> Art. 204 du Code bruxellois du logement.

<sup>1148</sup> Le Tribunal de première instance de Namur a fait droit à la demande d'une astreinte face à une discrimination dans l'accès au logement, dans la mesure où seule cette demande permettait de se prémunir de façon effective contre des discriminations futures similaires : « Dès lors qu'il a été constaté que le risque de répétition d'annonces à caractère discriminatoire était réel, il s'impose de s'en prémunir par le biais de la mesure d'astreinte sollicitée » (Trib. Namur, 5 mai 2015, *J.L.M.B.* 2015, p 115).

<sup>1149</sup> Proposition de loi du 14 juillet 1999 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Doc. Parl.*, Sénat, SE 1999, 2- 12/1, p. 6.

<sup>1150</sup> Même si l'acte contesté devait être considéré comme un acte unique, il est généralement admis que l'action en cessation peut encore être mise en œuvre même si la situation visée n'est plus d'actualité lorsque l'action est introduite, mais qu'il y a un risque de récurrence (voy. Cass., 17 juin 2005, *R.W.*, 2005-2006, p. 787 ; C. Dalq, « Les actions comme en référé », in *Le référé judiciaire*, J. Englebert et H. Boularbah (Dir.), éd. Du jeune barreau de Bruxelles, 2003, p. 168 ; N. Bernard, « Le secteur du logement (privé et social) au prisme des réglementations anti-discrimination », in *Le droit de la lutte contre la discrimination dans tous ses états* (dir. P. Wautelet), Anthémis, Liège, 2009, pp. 168-172 ; Civ. Gand, 31 décembre 2003, *N.j.W.*, 2004, pp. 204 et s., voyez également Trib. Namur, 5 mai 2015, *J.L.M.B.* 2015, p 115 pour la confirmation de l'intérêt à agir en cas de risque de récurrence en matière de discrimination au logement.

## ***Sous-section 2 – Régime juridique de l'action en cessation, par des associations, en matière de lutte contre les immeubles inoccupés***

Parallèlement à la lutte contre les discriminations, le Code bruxellois du logement a doté les associations « *ayant pour objet la défense du droit au logement et jouissant de la personnalité civile, pour autant qu'elles soient agréées par le Gouvernement selon des critères qu'il détermine* »<sup>1151</sup> du pouvoir d'agir en matière de lutte contre les immeubles vides.

Même si certains pourraient prétendre qu'il ne s'agit pas ici d'une action d'intérêt collectif au sens strict du terme, nous l'abordons en ce que cela permet d'avoir une idée plus large du pouvoir que la Région bruxelloise confère déjà aux associations en matière de droit au logement, et d'en tirer d'éventuels enseignements quant aux modalités procédurales prévues à cet effet et à l'évaluation du dispositif par les acteurs associatifs.

Ainsi, outre leur possibilité de déposer, contre un propriétaire d'un logement inoccupé, une simple plainte auprès de la Cellule « Logements Inoccupés » du Service public régional de Bruxelles<sup>1152</sup>, les associations agréées peuvent introduire une action en cessation pour forcer un propriétaire à mettre un terme à l'inoccupation de son bien<sup>1153</sup>.

Concrètement, le Président du Tribunal de première instance saisi par une association, et statuant comme en référé, peut ordonner que le propriétaire, l'usufruitier, le superficiaire ou l'emphytéote de l'immeuble prenne toute mesure utile afin d'en assurer l'occupation dans un délai raisonnable. Cette injonction peut être assortie d'une astreinte. Si l'association requérante se contente de demander que le logement soit occupé dans un certain délai, le juge disposera d'un pouvoir d'appréciation limité car

---

<sup>1151</sup> Voy. art. 20 § 2 et art. 22 du CBL.

<sup>1152</sup> Voy. art. 20 du CBL. Cette disposition vise à lutter contre les nombreux logements vides en Région de Bruxelles-Capitale, en incitant les propriétaires à remettre leur bien sur le marché locatif ou à envisager toute autre possibilité permettant une occupation optimale du parc résidentiel. En effet, maintenir inoccupé un immeuble ou une partie de bâtiment destiné au logement constitue une infraction administrative au Code Bruxellois du Logement. La Cellule « Logements Inoccupés » du Service public régional de Bruxelles a pour mission d'identifier les logements suspectés d'inoccupation, de constater l'infraction et d'en avertir le propriétaire. L'infraction peut être révélée par une enquête d'initiative menée par la Cellule ou via une plainte déposée auprès du service. Seules les 19 Communes et les associations agréées par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale sont habilitées à déposer plainte. Une fois le propriétaire averti de l'infraction, un délai de 3 mois lui est accordé afin qu'il puisse apporter tout élément démontrant que le logement a été réoccupé. A défaut d'avoir mis fin à l'infraction à l'issue de ce délai, l'amende lui est notifiée. Le montant de l'amende encourue s'élève à 500 € par mètre courant de façade, multiplié par le nombre de niveaux inoccupés et le nombre d'années d'inoccupation. Les sous-sols et combles non aménagés ne sont pas retenus dans ce calcul.

<sup>1153</sup> RBDH, « La lutte contre les logements vides à Bruxelles », 27 janvier 2016, <http://rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/Analyse-RBDH-2016-Logements-vides.pdf>

il serait paradoxal qu'il autorise le maintien d'une infraction<sup>1154</sup>. Par contre, lorsque l'association requérante demande des mesures spécifiques, le juge exercera une balance des intérêts plus étendue<sup>1155</sup>.

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

En revanche, à une durée d'existence de l'association (trois ans exigés en matière de lutte contre la discrimination), le législateur régional préfère ici la logique sélective de l'agrément<sup>1156</sup>, attribué pour une durée déterminée, renouvelable<sup>1157</sup>.

### ***Sous-section 3 – Faible recours aux actions judiciaires par les associations en RBC : analyse et suggestions***

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

---

<sup>1154</sup> Prés. Bruxelles, 30 octobre 2001, *Amén.*, 2003/4, p. 258.

<sup>1155</sup> Prés. Huy, 11 octobre 1994, *Rev. rég. Dr.*, 1995, p. 91 ; Prés. Tournai, 5 novembre 1993, *J.T.*, 1994, p. 348.

<sup>1156</sup> Voy. l'art. 6 de l'Arrêté du 19 février 2004 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution du Code du Logement ; et l'Arrêté du 7 juillet 2016 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'octroi de subsides au bénéfice d'associations oeuvrant à l'insertion par le logement. La demande d'agrément doit être adressée à l'administration, accompagnée de toute une série de documents (statuts, liste des administrateurs, rapport annuel, comptes et bilans, assurance...).

<sup>1157</sup> Actuellement, seul le RBDH a encore un agrément qui court jusqu'en 2024. Quatre autres associations avaient précédemment sollicité un agrément dont la période de couverture est aujourd'hui expirée :

- Fébul : agrément fini depuis 31/12/2020
- Samenlevingsopbouw : agrément fini depuis 31/12/2020
- Union des Locataires Marollienne : agrément fini depuis 31/12/2020
- Union des Locataires Quartier Nord : agrément fini depuis 2015

## A. Appréciation sur le plan quantitatif

### a) en matière de lutte contre la discrimination

Une trentaine de jugements en matière de discrimination dans le logement sont, actuellement recensés par UNIA<sup>1158</sup>, pour l'ensemble du territoire belge, les premiers datant de 1996. Mais parmi ceux-ci, seuls trois jugements résultent d'actions judiciaires, au contentieux subjectif, introduites par des associations<sup>1159</sup>, entre 2000 et 2020, dont deux au pénal<sup>1160</sup>, une au civil<sup>1161</sup>.

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

Le RBDH, ayant obtenu l'agrément utile, a pour sa part mené une seule action en cessation, devant le Tribunal de première instance, pour mettre fin à l'inoccupation d'un immeuble de logements<sup>1162</sup>. Il s'agissait d'une situation qui, malgré les taxes de la commune et amendes de la Région encourues, ne parvenait pas à se débloquer<sup>1163</sup>.

---

<sup>1158</sup> Voy. [https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/jurisprudence/P10?keywords=logement&require\\_all=category](https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/jurisprudence/P10?keywords=logement&require_all=category), dernière consultation au 5 mai 2020.

<sup>1159</sup> NB : Unia n'est naturellement pas repris comme une association.

<sup>1160</sup> Tribunal correctionnel de Bruxelles, 31 mars 2004, [www.unia.be](http://www.unia.be) : procédure pénale dans laquelle le MRAX est partie civile, aux côtés du candidat locataire, contre une société immobilière l'ayant évincé de la location ; Tribunal correctionnel de Bruxelles, 27 novembre 2009, [www.unia.be](http://www.unia.be) : procédure pénale dans laquelle le MRAX, la Ligue des Droits de l'Homme (aujourd'hui Ligue des droits humains), et Le Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie SCRL, aux côtés du Centre pour l'Égalité des Chances (aujourd'hui Unia), sont parties civiles, contre l'auteur d'une publication raciste et xénophobe, mentionnant notamment : « *La démocratie, c'est la préférence nationale, la préférence pour nos compatriotes, en matière de logement, de sécurité sociale, d'emploi. La démocratie, c'est la liberté de pensée, d'opinion, de recherche, d'expression, de réunion* » (...) « *Le principe absolu de la préférence nationale en faveur des Belges. En Belgique, les Belges doivent être avantagés par rapport aux non Belges. Par exemple, (...) si un logement social est libre, parmi les candidats, on ne prendra que les Belges en considération. Sinon quel sens cela a-t-il d'être Belge ?* »

<sup>1161</sup> Civ. Bruxelles (comme en référé), 3 juin 2005, [www.unia.be](http://www.unia.be) : le MRAX est partie demanderesse aux côtés du candidat locataire contre une société immobilière.

<sup>1162</sup> A notre connaissance, il n'y a pas eu d'autres actions de ce type qui auraient été introduites par une autre association agréée.

<sup>1163</sup> Parallèlement, le RBDH avait transmis, entre 2012 et 2016, 340 plaintes simples à la cellule régionale « Logements Inoccupés » pour inoccupation de bâtiments. Avec le bilan suivant : une soixantaine de bâtiments (si on considère les adresses réoccupées et vendues), comprenant souvent plusieurs logements, furent à nouveau occupés, après la plainte déposée suivie de l'intervention de la cellule régionale. RBDH, « La lutte contre les logements vides et l'action en cessation », 11 janvier 2016, [http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/la\\_lutte\\_contre\\_les\\_logements\\_vides\\_et\\_l\\_action\\_en\\_cessation.pdf](http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/la_lutte_contre_les_logements_vides_et_l_action_en_cessation.pdf). Cette analyse ventile le sort des différentes plaintes. Depuis 2017 toutefois, les plaintes des associations sont devenues très marginales.

## B. Appréciation sur le plan qualitatif

### a) en matière de lutte contre la discrimination

Les premiers travaux de la Commission d'experts créée pour évaluer les lois fédérales anti-discriminatoires<sup>1164</sup>, publiés en 2017, relèvent que le si faible bilan des associations en termes d'actions judiciaires introduites serait la conséquence de leurs ressources limitées – en temps, en argent, en expertise – (= **freins endogènes**), ainsi que des perspectives déficitaires de succès au regard des caractéristiques de la procédure actuelle (= **freins exogènes**)<sup>1165</sup> : coût et longueur de la procédure (entre 1,5 et 2,5 années, voire plus, en première instance)<sup>1166</sup>, difficultés de preuve, lacunes dans la protection contre les représailles, caractère non « *adéquat, proportionnel et effectif* » des sanctions prévues à l'encontre des auteurs de discrimination<sup>1167</sup>.

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

Comme déjà relevé plus haut, force est en outre de reconnaître que l'absence de perspective d'indemnisation au bénéfice de l'association requérante contribue également à dissuader celle-ci de s'exposer à un risque financier, vu qu'elle ne peut jamais tabler sur une recette en cas de victoire. En effet, elles ne peuvent prétendre à l'indemnisation forfaitaire dans le cadre de l'action en

---

<sup>1164</sup> Concrètement, cette commission est chargée d'évaluer la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (modifiée par la loi du 10 mai 2007 *M.B.*, 30 mai 2007) (dite « loi anti-racisme ») ; la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (*M.B.*, 30 mai 2007) (dite « loi anti-discrimination ») ; la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes (*M.B.*, 30 mai 2007) (dite « loi genre »). Les critiques que ces experts mettent en évidence sont parfaitement transposables à la procédure régionale de lutte contre les discriminations dans le logement. Cette commission devrait émettre un deuxième rapport en novembre 2021.

<sup>1165</sup> Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations (F. Tulkens (présidente), M. Bossuyt (vice-président), F. De Keyzer, J. Ringelheim, M. Storme (rapporteur-adjoint) et P. Wautelet), *Premier rapport d'évaluation*, février 2017, p. 69 ; voy. aussi UNIA, *Rapport d'évaluation*, p. 55.

<sup>1166</sup> Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, n°272.

<sup>1167</sup> V. van der Plancke et N. Bernard, *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement*, étude commanditée par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, Commission communautaire commune, 2019 : [www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours\\_logement\\_fr\\_1tma.pdf](http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf), pp. 27-31.

cessation<sup>1168</sup> ; quant aux affaires portées au civil au fond, ou au pénal, l'association obtient, tout au plus, un euro symbolique<sup>1169</sup>.

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

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

A nouveau, les obstacles sont tant endogènes (manque de ressources) qu'exogènes (déceptions procédurales).

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

Le RBDH témoigne, au sujet de leur expérience unique en ce domaine, qu'après introduction de la requête devant le Tribunal de Première Instance de Bruxelles le 12 novembre 2014, trois audiences se sont tenues, dont la dernière le 2 décembre 2015 : audience au cours de laquelle la juge a dû constater que, malgré les promesses faites par les propriétaires, le bien n'est toujours pas reloué. Le jugement du 11 décembre 2015 confirme alors que « *les défenseurs maintiennent inoccupé leur immeuble destiné au logement et n'ont pas pris toutes les mesures nécessaires à son occupation* »<sup>1170</sup>. Par conséquent, la juge ordonna aux propriétaires d'introduire un permis d'urbanisme, de réaliser les travaux nécessaires à l'occupation effective et, enfin, d'assurer cette occupation effective. Ces obligations étaient assorties de délais à respecter (6 mois pour chacune des trois étapes) et, à défaut, d'astreintes qui devraient garantir l'exécution de la décision (20 euros par jours de retard). Tout en endossant les demandes du RBDH, ce dispositif les avaient adaptées considérablement à la baisse, en

---

<sup>1168</sup> Conformément à l'article 202 du Code bruxellois du logement, l'indemnisation forfaitaire n'est prévue qu'au bénéfice de la victime directe.

<sup>1169</sup> Voy. Tribunal correctionnel de Bruxelles, 31 mars 2004, *op cit.* : « *Attendu, quant à la demande du MRAX, qu'il n'apparaît guère en quoi le fait établi à charge du prévenu « démolit tout le travail de prévention que fait le MRAX pour lutter, contre le racisme » d'autant que le prévenu établit par pièces conclure par ailleurs des contrats en vue de la jouissance de biens en faveur de personnes d'origine étrangère; Qu'eu égard à la difficulté d'évaluer matériellement le préjudice résultant de l'atteinte à l'objet social de cette partie civile qui catalyse des valeurs démocratiques essentielles, il paraît judicieux d'évaluer celui en l'espèce, à un euro* ».

<sup>1170</sup> Voy. Civ. Bruxelles (réf), 11 décembre 2015, n°RG 14/9413/A. Deux jugements avaient déjà été pris dans cette même affaire, attestant du caractère quelque peu laborieux de la procédure. Voy. Civ. Bruxelles (réf), 8 mai 2015, n°RG 14/9413/A ; Civ. Bruxelles (réf), 10 juin 2015, n°RG 14/9413/A.

allongeant au bénéfice des propriétaires les délais pour effectuer les différentes actions requises, et en réduisant largement les astreintes<sup>1171</sup>.

L'objectif poursuivi par le RBDH en lançant cette action était le suivant : « *outré la remise de ces logements sur le marché locatif, de communiquer autour de cette procédure, entamée au nom du droit au logement. D'abord pour faire connaître l'infraction, ensuite pour inciter d'autres acteurs à s'en saisir et, enfin, pour recenser les étapes, les démarches, les documents nécessaires, afin de faciliter la préparation de futures actions* »<sup>1172</sup>. L'action judiciaire ayant nécessité beaucoup d'investissements pour un succès, somme toute modéré, cette action qui se voulait exemplaire et incitative n'a toutefois pas engendré les émules espérés.

### **c) quelques enseignements généraux**

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

A la question de comment les associations se distinguent-elles les unes des autres selon leur usage des opportunités juridiques existantes, Aude Lejeune et Julie Ringelheim formulent deux hypothèses<sup>1173</sup> :

- *Hypothèse 1.* Leur usage des opportunités juridiques<sup>1174</sup> dépend de leur perception de leur environnement politique. Les associations qui perçoivent cet environnement comme hostile à leur cause auront tendance à utiliser davantage les opportunités juridiques à leur disposition.

---

<sup>1171</sup> Voy. Civ. Bruxelles (réf), 11 décembre 2015, n°RG 14/9413/A.

<sup>1172</sup> RBDH, « La lutte contre les logements vides et l'action en cessation », 11 janvier 2016, [http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/la\\_lutte\\_contre\\_les\\_logements\\_vides\\_et\\_l\\_action\\_en\\_cessation.pdf](http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/la_lutte_contre_les_logements_vides_et_l_action_en_cessation.pdf), p. 4. RBDH, « La lutte contre les logements vides à Bruxelles », 27 janvier 2016, <http://rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/Analyse-RBDH-2016-Logements-vides.pdf>

<sup>1173</sup> Voy. A. Lejeune et J. Ringelheim, « The Unequal Use of Legal Opportunities by NGOs: A Case Study on Anti-discrimination litigation in Belgium », *Law and Social Inquiry*, 2021, à paraître. Aude Lejeune est sociologue, chercheuse CNRS, Université de Lille. Julie Ringelheim est chercheuse FNRS, Professeure de droit à l'Université de Louvain-la-Neuve.

<sup>1174</sup> Par « opportunités juridiques », voy. Julie Ringelheim et V. van der Plancke, « Contentieux stratégique et mobilisations judiciaires. L'action en justice comme forme de participation politique ? », dans l'ouvrage *À qui profite le droit ?*, Anthémis, 2020, pp. 193-220.

- *Hypothèse 2.* Leur usage des opportunités juridiques dépend de leur niveau de ressources juridiques, qui conditionnent leur capacité à utiliser ces opportunités. Par « ressources juridiques », on vise les moyens permettent à l'organisation d'avoir accès à une connaissance spécialisée du droit et du système judiciaire, ce qui inclut la présence de juristes parmi son personnel mais aussi des contacts privilégiés avec des réseaux d'avocats acceptant de mettre leur expertise au service de l'organisation bénévolement ou à un prix modéré.

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

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

A. Lejeune et J. Ringelheim cartographient ensuite les associations recourant à l'action judiciaire dans la lutte contre les discriminations, en démontrant notamment qu'en fonction de l'histoire de chaque association, de la perception de son environnement et de son accès aux ressources juridiques, le recours à la justice est envisagé comme une stratégie occasionnelle, difficile à réitérer et dépendante de l'intervention de tiers, ou au contraire comme une arme bien maîtrisée, utilisée régulièrement et permettant de faire avancer sa cause<sup>1175</sup>.

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

---

<sup>1175</sup> Cfr. Annexe 2.

- « *L'existence de mécanismes qui facilitent l'accès à la justice des associations : faible coût pour introduire une action en justice, droit des associations d'ester en justice conçu de façon large, etc.*
- *L'existence de sources de financement (publiques ou privées) accessibles aux associations et orientées vers le soutien aux actions en justice.*
- *Au sein des associations, le développement d'une expertise juridique via le recrutement d'au moins un ou une juriste au sein de l'équipe salariée.*
- *L'élaboration de contacts privilégiés avec des avocats et avocates qui peuvent donner un avis sur l'opportunité d'initier une action en justice, éclairer les associations sur les stratégies judiciaires possibles, voire porter l'affaire en justice.*
- *L'implication dans le travail associatif d'adhérent.es qui sont juristes, notamment lors de la définition d'une éventuelle revendication à porter en justice.*
- *La création de réseaux de collaboration entre associations, notamment entre celles qui ont l'habitude d'aller en justice et celles qui n'y sont jamais allées (actions portées conjointement en justice qui permet non seulement le partage des coûts mais aussi le partage de l'expertise).*
- *La formulation par les associations de revendications en termes de droits (droit au logement, droit à la santé, droit à l'égalité, droit à la pleine participation dans la société, etc.) »<sup>1176</sup>.*

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

- consacrer leurs ressources limitées à la recherche de solutions extrajudiciaires négociées, d'accords amiables au bénéfice de leurs usagers, et
- limiter leurs actions en justice au *contentieux objectif* (le contrôle juridictionnel des législations devant la Cour constitutionnelle, surtout<sup>1177</sup>) voire aux recours juridictionnels ou quasi-juridictionnels internationaux mettant en cause la responsabilité des États<sup>1178</sup>, à savoir

---

<sup>1176</sup> Cfr. Annexe 2.

<sup>1177</sup> Voy. l'annexe 1 à cette cinquième partie de l'évaluation, recensant les recours introduits devant la Cour constitutionnelle, par les associations de défense du droit au logement.

<sup>1178</sup> Le Comité européen des droits sociaux représente un mécanisme particulièrement accessible aux associations internationales. Il s'agit d'un comité d'experts créé pour contrôler le respect de la Charte sociale européenne, convention conclue dans le cadre du Conseil de l'Europe pour garantir les droits économiques et sociaux. Un protocole additionnel à cette Charte, ouvert à la signature en 1995, autorise les ONG remplissant certaines conditions à soumettre des recours appelés « réclamations collectives » au Comité, visant à faire constater le non-respect, par un État partie, de certaines dispositions de la Charte sociale. La Belgique a ratifié

des mécanismes potentiellement moins coûteux<sup>1179</sup> et à retombées plus larges en cas de succès

#### ***Sous-section 4 – Propositions de réformes pour augmenter l’attractivité et l’effectivité du dispositif***

Fort de l’ensemble des développements qui précèdent, plusieurs démarches législatives pourraient être entamées pour augmenter l’attractivité et l’effectivité du dispositif d’action d’intérêt collectif en matière de logement.

Le régime d’action d’intérêt collectif, prévu au travers des articles 212 et 213 du Code bruxellois du logement, diffère de celui introduit par l’article 17 al. 2 du Code judiciaire. Les auteurs du présent rapport proposent dès lors la méthodologie suivante :

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

#### **A. Amendement du régime d’action d’intérêt collectif en matière de discrimination dans le logement**

Les auteurs du présent rapport proposent les amendements suivants :

- Supprimer dans l’article 212 du CBL la référence à une nécessité, pour les associations requérantes, de « *jouissance de la personnalité juridique depuis au moins trois ans à la date*

---

ce Protocole en 2003. Depuis cette date, certaines ONG peuvent donc mettre en cause la responsabilité de la Belgique devant le Comité européen des droits sociaux. Le Comité n’étant pas reconnu comme une juridiction à part entière, cette procédure est qualifiée de « quasi-juridictionnelle ». Voy. la procédure en préparation devant le Comité européen des droits sociaux, avec pour ambition de mettre fin à la crise du logement en Région flamande, sur une initiative principalement des organisations Vlaams Huurdersplatform, Netwerk tegen Armoede, Welzijnzorg, Feantsa et Samenlevingsopbouw vzw, soutenues par plus de 30 organisations flamandes de la société civile et plus de 40 universitaires et experts du logement : <https://www.woonzaak.be/>

<sup>1179</sup> Pas de frais de justice pour ces mécanismes.

*des faits* », l'article 17 al. 2 du Code judiciaire étant plus souple puisqu'aucune durée précise de vie de l'association n'est exigée

- Réaffirmer la conception inclusive de l'intérêt collectif, en ne faisant référence dans l'article 212 du CBL qu'à l'article 17 al. 2, 1° à 3 du Code judiciaire, et ce à l'instar du législateur fédéral lorsqu'il a adapté plusieurs législations suite à l'adoption du nouvel article 17 du Code judiciaire<sup>1180</sup>
- Introduire dans l'article 202 du CBL le droit pour les associations requérantes de bénéficier de l'indemnisation forfaitaire qui, par ailleurs, doit être revalorisée<sup>1181</sup>

Agir de la sorte serait conforme à la volonté du législateur européen. En effet, en application du droit européen, chaque sanction se doit d'être effective, proportionnée et dissuasive<sup>1182</sup>, l'euro symbolique ne remplissant donc pas ces conditions. C'est dans cette perspective que le droit belge a créé un système d'indemnisation forfaitaire, au bénéfice des victimes directes, assurant un système de sanctions et de réparations effectives dans la lutte contre les discriminations<sup>1183</sup>.

---

<sup>1180</sup> Voy. l'article 30 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination : « *Peuvent ester en justice dans les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu, lorsqu'un préjudice est porté aux fins statutaires qu'ils se sont donné pour mission de poursuivre : 1° tout établissement d'utilité publique et toute [1 personne morale]1 se proposant par ses statuts de défendre les droits de l'homme ou de combattre la discrimination [1 et remplissant les conditions prévues à l'article 17, alinéa 2, 1° à 3°, du Code judiciaire]1; (...)* » (c'est nous qui soulignons). Dans le même sens, voy. l'article 35 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes, l'article 32 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie, l'article 32*duodecies* de la loi du 4 août 1996 relative au bien-être des travailleurs lors de l'exécution de leur travail. Ainsi, pour éviter que l'harmonisation de ces différentes lois fédérales précitées avec le nouveau régime de droit commun de l'article 17 du Code judiciaire n'implique, au nom d'une éventuelle *conception exclusive*, la limitation des prérogatives des associations concernées (qui, en matière de lutte contre les discriminations, ont toujours été habilitées à mêler intérêts individuels et intérêt collectif), le législateur n'a harmonisé ces dispositions spéciales qu'avec les trois premières conditions du régime de l'article 17 du Code judiciaire.

<sup>1181</sup> Voy. proposition n°123 de la Partie I du présent rapport.

<sup>1182</sup> Voy. notamment l'article 15, directive 2000/43/CE du 29 juin 2000 ; CJCE, 10 avril 1984, *von Colson*, aff. 14/83, Rec. p. 1891, pt. 28. Voy. également CJUE, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding c. Firma Feryn NV*, 10 juillet 2018, affaire c-54/07; CJUE, *Affaire Asociatia Accept contre Consiliul National pentru Combaterea Discriminarii*, 25 avril 2013, affaire c-81/12.

<sup>1183</sup> Voy. Travaux parlementaires de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, DOC 51 2722/001, p. 27 : « *Le gouvernement n'ignore pas qu'une telle forfaitarisation de l'indemnisation est totalement inusuelle dans le droit belge de la responsabilité – si l'on excepte le droit du travail. Il convient cependant de souligner que si l'on fait le choix de restreindre le volet pénal de la lutte contre la discrimination, l'introduction de tels dommages et intérêts forfaitaires est impérative aux fins que le droit belge continue à offrir une « sanction effective, proportionnée et dissuasive » des discriminations, ainsi que l'exigent les directives communautaires* ».

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

## **B. Régime de l'action d'intérêt collectif dans les autres contentieux en matière de logement**

Par ordonnance, la RBC pourrait introduire un Titre XII dans le CBL, dédié au régime général de l'action d'intérêt collectif en matière de logement, dans les autres contentieux que celui de la discrimination. Si de nombreux auteurs et acteurs étaient favorables depuis longtemps à la généralisation de l'action d'intérêt collectif<sup>1184</sup>, encore faut-il répéter ici que cette réforme tant attendue n'atteindra ses objectifs que si les associations sont suffisamment équipées (en moyens financiers notamment) pour honorer leur missions et sont suffisamment indépendantes et entrepreneurantes ; et, à condition, que les modalités de l'action judiciaire soient souples, prometteuses et le moins coûteuses possibles.

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

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

---

<sup>1184</sup> T. Moreau, « L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté », *JT*, 1994, pp. 490 et s. ; J. Fierens, « Le fantôme du Palais de justice de Bruxelles », in *La Revue – Dossier* : « De l'accès au droit à l'exercice de la citoyenneté », n°12, décembre 2017, pp. 83-84 ; F. De Boe et H. Van Hootegem, « Introduction », in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté et ineffectivité des droits*, Bruxelles, La Charte, 2017, p. 3, et F. De Boe, « Les législateurs et acteurs judiciaires face au non-accès et au non-recours aux droits », Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté et ineffectivité des droits*, Die Keure/La Charte, p. 131. Voy. également la note d'intention précédant les propositions suivantes : Proposition de loi modifiant le Code judiciaire en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif, 21 octobre 2014, *Ch. Repr.*, sess. ord., 2014-2015, Doc 54 0466/001, soumise à discussion le 3 mai 2016 ; Proposition de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif, 21 octobre 2014, *Ch. Repr.*, sess. ord., 2014-2015, Doc 54 0465/001, soumise à discussion le 17 juillet 2018 : « *Les associations jouent un rôle important dans notre société parce qu'elles peuvent défendre un intérêt partagé par de nombreuses personnes (...)* ».

Il ne semble pas qu'un agrément spécifique doive conditionner la possibilité d'agir en justice, dès lors qu'un maximum de souplesse est préconisé. Un argument qui plaiderait en faveur d'un agrément serait l'octroi de subsides substantiels additionnels aux structures agréées, afin d'optimiser l'accomplissement de leur nouveau moyen d'action pour accomplir leur mission (via l'engagement d'un juriste spécialisé, par exemple)<sup>1185</sup>.

- Mention explicite de la possibilité pour les associations de bénéficier de dommages et intérêts pour elles-mêmes, sous forme forfaitaire en cas d'action en cessation<sup>1186</sup> (cfr. *infra*). Ces dommages et intérêts, couplés à une indemnité de procédure, voire à des astreintes, permettraient ainsi aux associations de recueillir des moyens utiles à l'usage de ce nouvel outil qu'est l'action d'intérêt collectif.
- Organisation de la possibilité d'introduire, devant le président du Tribunal de 1<sup>ère</sup> Instance, une action en cessation par requête (pour diminuer les frais de justice), comme en référé (pour un objectif évident de rapidité), quand cela se justifie.

L'action en cessation vise, par définition, à faire cesser un acte illégal. En principe, la démonstration d'un simple risque de préjudice est suffisante et l'urgence est présumée de manière irréfutable<sup>1187</sup>. Rappelons aussi que si l'ordre de cessation signifie *a priori* injonction négative, la décision du président du Tribunal pourrait également contenir des injonctions positives. Autrement dit, il pourrait non seulement ordonner la cessation d'actes litigieux, mais aussi imposer des mesures positives visant à prévenir l'exécution de ces actes ou à empêcher la réalisation de certains dommages<sup>1188</sup>.

---

<sup>1185</sup> Certaines associations, interrogées dans le cadre de la présente étude, évoquaient l'idée d'une association coupole, ou d'une AIPL spécialement dédiée aux actions judiciaires, largement subventionnée pour ce faire, et qui pourrait s'alimenter auprès d'autres AIPL pour construire le dossier en justice.

<sup>1186</sup> Le juge saisi dans le cadre de l'action en cessation ne peut condamner l'auteur du comportement ou de l'acte illégal à des dommages et intérêts réels. La raison de cette restriction est double : d'une part, la fixation de l'étendue du préjudice et du montant des dommages et intérêts s'accommoderait difficilement d'une procédure rapide ; d'autre part, la rapidité et l'efficacité de l'action présidentielle souffriraient, à coup sûr, de l'arrivée des aspects de dédommagement. Voy. J.-J. Evrard, « Les pouvoirs du juge et le respect de l'ordre de cessation », *J.T.*, 1978, p. 347 et 348 ; l'avis du Conseil d'État du 16 décembre 2000 (*Doc. parl.* Sénat, sess. ord. 2000-2001, n° 12/5, p. 16) à propos de la loi du 25 février 2003 ; G. Closset-Marchal et J.-F. Van Drooghenbroeck, « La protection judiciaire contre la discrimination : l'action en cessation », paru dans J. Ringelheim (dir.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruylant, 2011, pp. 395-453.

<sup>1187</sup> O. Mignolet, « Procédures civiles et commerciales – Les actions en cessation », *Rép. Not., op. cit.*, p. 546 et 547.

<sup>1188</sup> Ainsi en va-t-il expressément en matière de protection de l'environnement (art. 1<sup>er</sup> de la loi du 12 janvier 1993) ; voy. à ce sujet D. Van Gerven, « Le droit d'action en matière de protection de l'environnement », *J.T.*, 1993, p. 616, n<sup>os</sup> 12 et 13).

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

- Action à l'encontre de l'administration du chef des délais administratifs non respectés dans l'octroi de l'allocation de relogement
  - Action à l'encontre des SISF qui coupent le chauffage à 22h en hiver
  - Action à l'encontre d'agences immobilières qui imposent des promesses de bail unilatérales
  - ...
- Référence expresse à la possibilité pour le juge, à la demande de l'association, de condamner au paiement d'une astreinte l'auteur de la violation du droit attaché au logement, pour le cas où il ne serait pas mis fin à celle-ci. Les articles 1385*bis* à 1385*nonies* du Code judiciaire sont applicables.

Les conditions générales de l'astreinte devront naturellement être réunies et respectées<sup>1189</sup> : sanction de l'inexécution d'une obligation de faire ou de ne pas faire ; respect du principe contenu dans le dispositif en ce que le juge ne peut octroyer l'astreinte qu'à la demande d'une partie, jamais d'office ; liberté du juge de refuser d'assortir sa décision d'une astreinte, ce qui devrait être exceptionnel dans le cadre d'une action en cessation ; possibilité pour le juge de modaliser son astreinte et même fixer son montant à une somme supérieure à celle réclamée par la partie requérante.

- Mention de la possibilité pour le juge d'imposer des mesures de publicité pour accompagner son ordre de cessation. A l'instar de ce qui est prévu en matière de discrimination, les mesures de publicité pourraient consister en l'affichage de la décision ou d'un résumé, aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur des établissements et locaux appartenant au contrevenant, ainsi que la publication ou la diffusion du jugement ou d'un résumé de celui-ci par la voie de journaux ou de toute autre manière.

---

<sup>1189</sup> G. Closset-Marchal et J.-F. Van Drooghenbroeck, « La protection judiciaire contre la discrimination : l'action en cessation », paru dans J. Ringelheim (dir.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruylant, 2011, pp. 395-453.

## CHAPITRE 2. AUTRES PISTES

### Section 1 - L' « action en subrogation légale » des groupements ou associations dans le droit d'agir devant les Tribunaux afin de préserver des intérêts particuliers de ses membres

D'autres types d'actions judiciaires que l'action d'intérêt collectif nous semblent utile à évoquer brièvement dans le cadre de la présente étude.

Ainsi, certaines législations instituent une subrogation légale des groupements ou associations dans le droit de leurs membres d'agir devant les Tribunaux, afin de préserver les intérêts de ces derniers<sup>1190</sup>.

Dans cette hypothèse, la personne morale défend des intérêts particuliers (pouvant être ceux de personnes précarisées), au contraire de l'action d'« intérêt collectif », lequel dépasse l'intérêt personnel des membres de l'association.

Certains acteurs, sondés dans le cadre de la présente évaluation, plaident pour la reconnaissance des « associations de locataires », pouvant être actives en cas de création d'instances paritaires et de médiation, avec la possibilité pour ces associations d'agir en justice, les cas échéant en lieu et place de leurs membres.

---

<sup>1190</sup> Voy., par ex., l'art. 4 de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires : « *Les organisations peuvent ester en justice dans tous les litiges auxquels l'application de la présente loi donnerait lieu et pour la défense des droits que leurs membres puisent dans les conventions conclues par elles. Ce pouvoir des organisations ne porte pas atteinte au droit des membres d'agir personnellement, de se joindre à l'action ou d'intervenir dans l'instance (...)* » ; art. 39 de la loi du 6 août 1990 relative aux mutualités et aux unions nationales de mutualités : « § 1. *Les mutualités et les unions nationales peuvent, avec l'accord des membres concernés ou des personnes à leur charge, ester en justice pour défendre les intérêts de ces personnes à l'égard de tiers dans le cadre des services (...) prévus aux articles 3, b) et c), et 7, §§ 2 et 4.(...) Les mutualités et les unions nationales peuvent ester en justice pour défendre les droits individuels de leurs membres, moyennant l'accord explicite du membre concerné ou des personnes à sa charge, ou les droits collectifs de leurs membres et des personnes à leur charge, qui résultent (des conventions et accords visés au titre III, chapitre V, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 précitée), ainsi que de l'article 52 de la loi du 14 février 1961 d'expansion économique, de progrès social et de redressement financier. (...)* § 2. *L'action des mutualités et des unions nationales ne porte pas préjudice aux droits des membres et des personnes à leur charge d'introduire eux-mêmes l'action ou d'intervenir dans le litige* ». Voy. aussi l'art. 24 de la loi du 20 septembre 1948 portant organisation de l'économie.

## Section 2 - Une « action en réparation collective » en matière de logement ?

M. Galanter concluait déjà, à l'issue d'une analyse de plusieurs systèmes judiciaires, que pour encourager l'action judiciaire par les plus précarisés, il fallait un bon service d'aide juridique, l'abolition d'indemnités de procédure, un système de dommages et intérêts punitifs décourageant les dominants de transgresser, et l'introduction d'une dimension collective au recours par le biais de « *class action* »<sup>1191</sup>.

La *class action*, qui existe également sous le nom de « recours collectif » ou d'« action en réparation collective », a une autre logique que l'action d'intérêt collectif. Cette procédure permet à un ou plusieurs individus (personnes physiques ou morale) dont les droits ont été lésés, d'introduire une action dont l'issue vaudra à l'égard de tous les sujets qui sont dans une situation identique (la classe) et qui pourront s'en réclamer, sans pour autant que tous les membres de la classe soient parties à l'instance. Autrement dit, il s'agit ici d'une compilation de demandes individuelles de « consommateurs ». A l'heure actuelle, elle n'existe en Belgique que pour des hypothèses limitées, étrangères à l'objet de la présente étude<sup>1192</sup>.

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

---

<sup>1191</sup> M. Galanter *et al.*, « Pourquoi les mêmes gardent l'avantage ? Introduction à la traduction française », *Droit et société* 2013/3 (n° 85), p. 565.

<sup>1192</sup> Ce mode d'action a été introduit par la loi du 27 mars 2014 portant insertion des dispositions réglant des matières visées à l'article 77 de la Constitution dans le livre XVII « Procédures juridictionnelles particulières » du Code de droit économique et modifiant le Code judiciaire en vue d'attribuer aux cours et tribunaux de Bruxelles une compétence exclusive pour connaître de l'action en réparation collective visée au livre XVII, titre 2, du Code de droit économique.

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

Les acteurs associatifs rencontrés dans la cadre de la présente évaluation ont tous exprimé l'impérieuse nécessité de faciliter la défense en justice au bénéfice des personnes précaires, pour rendre plus effectif le droit au logement, mais aussi le respect des dispositions concrètes protectrices des législations régionales en matière locative.

La plupart des associations bruxelloises en matière de droit au logement se disent, à ce jour, peu familières des actions judiciaires à dimension collective pour promouvoir des politiques publiques ou des solutions collectives, mais favorables aux innovations en ce domaine.

Elles insistent toutes, parallèlement, sur le rôle fondamental de soutien direct au locataire justiciable, qu'elles doivent jouer dans les procédures locatives.

Selon une étude menée par le RBDH, les locataires ne sont toutefois demandeurs, devant le juge de paix, que dans 7% des cas et, quand ils sont défendeurs, ne sont présents que dans 50 % des affaires<sup>1193</sup>. Il s'agit, pour les associations, d'encourager les locataires lésés à saisir la justice pour faire valoir leur droit au logement ; y compris en qualité de défendeur, il y a fréquemment des droits à revendiquer au bénéfice du locataire, en termes de demande reconventionnelle. Une participation active des locataires, dans les procédures auprès des justices de paix, contribuerait incontestablement à démocratiser le marché du logement.

Par leur grande proximité avec leurs usagers dont elles connaissent les conditions de vie mieux que tout autre acteur, les associations jouent alors notamment le rôle de marche-pied essentiel vers un avocat<sup>1194</sup>. Toutefois, les avocats disponibles manquent parfois, ou l'argent pour le payer lorsque l'usager jouit de revenus supérieurs aux seuils d'accès à l'aide juridique (partiellement) gratuite, ou encore la confiance dans la justice et ses auxiliaires<sup>1195</sup>.

---

<sup>1193</sup> *Voy. Justice de paix : bailleurs welcome !* publiée en 2021 par le RBDH, à la base de tous les jugements relatifs au bail, rendus en 2015 par le Juge de Paix du Canton de Molenbeek et en 2018 par le Juge de Paix du Canton de Forest : [http://rbdh-bbrow.be/wp-content/uploads/2021/01/rbdh\\_eture-justice\\_de\\_paixpaix\\_fr\\_2020.pdf](http://rbdh-bbrow.be/wp-content/uploads/2021/01/rbdh_eture-justice_de_paixpaix_fr_2020.pdf), pp. 3, 8-9.

<sup>1194</sup> J. Fierens, « L'accès au juge des personnes précarisées ou en situation de pauvreté (après l'arrêt 77/2018 de la Cour constitutionnelle) », *J.T.*, 2019, n°6790, p. 737.

<sup>1195</sup> Pour une analyse d'un panel de raisons expliquant le non recours au juge, voy. V. van der Plancke et N. Bernard, *Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement*, étude commanditée par l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, Commission communautaire commune, 2019 : [www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours\\_logement\\_fr\\_1tma.pdf](http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/recours_logement_fr_1tma.pdf).

C'est pourquoi, pour lutter contre ce non recours au juge, nombreuses associations sollicitent une réflexion sur l'octroi, à tout le moins, d'une autorisation généralisée d'assister le locataire devant la Justice ; et ce, quel que soit le degré juridictionnel<sup>1196</sup>. Elles épinglent le paradoxe existant entre l'exigence de professionnalisation qui pèse sur elles et le refus qu'il leur est opposé de prolonger leur action en assistant le locataire en justice. Assister ne veut pas dire « représenter »<sup>1197</sup> mais bien être présent, accompagner et aider le locataire à se défendre. Actuellement, lorsqu'un membre d'une association est présent lors d'une audience, les juges refusent majoritairement une prise de parole par ce dernier, et c'est à cela qu'il faudrait, *a minima*, remédier. Des études ont en effet démontré que si les déterminants de la présence des locataires à l'audience sont multiples, ceux-ci sont plus enclins à s'y rendre lorsqu'ils peuvent être accompagnés par un travailleur social ou un juriste d'une association<sup>1198</sup>.

Si les avocats n'ont aucun monopole dans la rédaction de consultations juridiques, ils jouissent certes, en vertu des articles 440<sup>1199</sup> et 728<sup>1200</sup> du Code judiciaire, d'un relatif « monopole de représentation et

---

<sup>1196</sup> Voy. <https://syndicatdeslocataires.wordpress.com/2019/02/25/revendications-du-syndicat-des-locataires-2019/>

<sup>1197</sup> « Représenter » signifie pouvoir se substituer entièrement au justiciable, et parler en son nom même en son absence.

<sup>1198</sup> N. Démoulin (Député), M. Leblanc Laugier (Inspectrice générale de l'administration du développement durable, au CGEDD) et H. Zerai (Attaché parlementaire), Rapport « Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19) », *Rapport remis au Premier ministre de la République française*, Décembre 2020, p. 39. Voy. également la Thèse Camille François, de sociologie et science politique de Camille François : « Deloger le peuple – l'État et l'administration des expulsions locatives » - novembre 2017 - Université Paris 8.

<sup>1199</sup> Art. 440. « *Devant toutes les juridictions, sauf les exceptions prévues par la loi, seuls les avocats ont le droit de plaider.*

*L'avocat comparait comme fondé de pouvoirs sans avoir à justifier d'aucune procuration, sauf lorsque la loi exige un mandat spécial ».*

<sup>1200</sup> Art. 728. <L 24-12-1980, art. unique> “§ 1er. *Lors de l'introduction de la cause et ultérieurement, les parties sont tenues de comparaître en personne ou par avocat.*  
§ 2. *Devant le juge de paix, le [2 tribunal de l'entreprise]2 et les juridictions du travail, les parties peuvent aussi être représentées par leur conjoint [1, par leur cohabitant légal]1 ou par un parent ou allié porteurs d'une procuration écrite et agréés spécialement par le juge.*

(...)

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

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

*(Dans les litiges prévus à l'article 580, 8°, c (relatifs au minimum de moyens d'existence et au droit à l'intégration sociale) et à l'article 580, 8°, d relatif à la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale en ce qui concerne les contestations relatives à l'octroi de l'aide sociale, à la révision, au refus, au remboursement par*

de la plaidoirie ». Ce monopole ne tient toutefois qu'à la volonté du législateur, et il s'effrite au fil des interventions législatives<sup>1201</sup>. Ainsi, par exemple, la procédure devant le tribunal du travail tend à faciliter au maximum son accès au justiciable en permettant à ce dernier, notamment dans les litiges qui l'opposent au CPAS, d'**être assisté ou représenté** par un avocat, mais aussi par un juriste/délégué d'une association ou « *organisation sociale qui défend les intérêts du groupe des personnes visée par la législation en la matière* »<sup>1202</sup>.

La question se pose légitimement de savoir s'il ne faudrait pas modifier l'article 728 du Code judiciaire, pour inclure un mécanisme parallèle dans les actions en justice opposant locataires et propriétaires.

---

*le bénéficiaire et à l'application des sanctions administratives prévues par la législation en la matière, l'intéressé peut, en outre, se faire assister ou être représenté par un délégué d'une organisation sociale qui défend les intérêts du groupe des personnes visées par la législation en la matière.) <L 1993-01-12/34, art. 19, 021; En vigueur : 1993-03-01> <L 2002-05-26/47, art. 48, 058; En vigueur : 01-10-2002> Dans ces mêmes litiges, le centre public d'aide sociale comparaît soit par un avocat, soit par un membre effectif ou un membre du personnel délégué par lui; le Ministre ayant l'aide sociale dans ses attributions peut se faire représenter par un fonctionnaire ».*

<sup>1201</sup> Voy. sur cette question : J.-P. Buyle et J.-S. Lenaert, « Le monopole de l'avocat : privilège anachronique ou impérative nécessité », in *Les monopoles professionnels*, Anthemis, 2010, (pp. 21-80), pp. 23 et s.

<sup>1202</sup> Voy. art. 728 § 3 al. 3 du Code jud. Par exemple un délégué syndical, un assistant social, un délégué d'association, etc., tels l'aDAS, le service Infor Droits du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, le service Infor Droits de la Free Clinic (pour tous les usagers des CPAS), le Front des SDF (pour un sans-abri), un syndicat de locataires (pour les questions de logement), etc. Chacun de ces représentants doit toutefois être porteur d'une procuration. S'il s'agit du délégué d'une association, il faut également déposer les statuts de cette dernière. Voy. notamment P. Palsterman, « Les juridictions du travail et la réforme de la Justice », *Courrier hebdomadaire du CRISP* 2000/1-2 (n° 1666-1667), pp. 1 à 60.

## Annexe 1. Recours introduits par des associations devant la Cour constitutionnelle en matière de droit au logement depuis 2003<sup>1203</sup>

<p>69/2005 20.4.2005 Ordonnance RBC portant Code bruxellois du logement</p>	<p>Syndicat national des propriétaires + individus Intervention du Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat (NB : ce n'est pas le RBDH qui a introduit le recours mais il a demandé à intervenir à la cause pour faire valoir ses arguments).</p>	<p>Violation art. 10, 11, 16, 17, 35, 39 Const + 1 P1 CEDH L'ordonnance donnerait un pouvoir d'expropriation de fait en permettant de priver le propriétaire du droit d'usage de son bien pour 9 ans – consacre un droit de gestion publique Discrimination entre propriétaires</p>
<p>101/2008 10.7.2008 Modif Code flamand du Logement Obligation de montrer être prêt à apprendre le NL pour accéder à un logement social</p>	<p>Liga voor Mensenrechten Vlaams Overleg Bewondersbelangen / Gvmt Cmm frçse</p>	<p>Compétence Violation vie privée Violation art. 10-11 et 23 Const : discrimination entre 2 catégories de locataires et candidats-locataires : ceux qui maîtrisent le NL et ceux qui ne le maîtrisent pas (langue)</p>
<p>183/2013 19.12.2013 Loi TVA sur les prestations d'avocats</p>	<p>OBFG, SAD, Bureau d'accueil et de défense des jeunes, <b>Syndicat des Locataires de Logements sociaux</b>, LDH, L'association de défense des allocataires sociaux, L'atelier des Droits Sociaux, Collectif Solidarité contre l'Exclusion, Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen her woord nemen, FGTB</p>	<p>Droit à l'assistance d'un avocat Inégalité de traitement injustifiée entre avocats et autres professions libérales</p>
<p>24/2015 5.3.2015 Décret Région Flamande relatif au logement : obligation de démontrer la volonté d'apprendre le NL ou de suivre un parcours d'intégration</p>	<p>Asbl Vlaams Huurdersplatform<sup>1204</sup> et asbl Forum van Etnisch-Culturele Minderheden<sup>1205</sup></p>	<p>-Répartition des compétences - Discrimination entre époux qui louent un logement social et époux qui louent un logement sur marché privé - Droit à un logement décent des partenaires de locataires sociaux</p>

<sup>1203</sup> // loi du 25 février 2003. 13 recours introduits.

<sup>1204</sup> Objet social : favoriser le droit au logement des locataires et candidats locataires et en particulier les groupes socialement vulnérables.

<sup>1205</sup> Objet social : favoriser reconnaissance et renforcement de la participation sociale des minorités ethnoculturelles et bonne compréhension entre personnes et groupes d'origines différentes.

civique pour accès au logement social		-Droit vie familiale enfants - Liberté circuler travailleurs (UE)
12/2016 27.11.2016 Ordonnance RBC protection de l'environnement contre certaines nuisances	Inter-Environnement, Syndicat des Locataires de Logements sociaux + individus	-Régression dans la protection de l'environnement – art. 22-23 Const -Discrimination entre citoyens accédant aux lieux publics -Accès à l'information, participation du public au processus décisionnel et accès à la justice en matière d'environnement
[27/2017 (3 recours) 23.2.2017 TVA prestations avocats]	OBFG, SAD, Bureau d'Accueil et de Défense des Jeunes, <b>Syndicat des Locataires de Logements Sociaux</b> , LDH, L'association de Défense des Allocataires Sociaux, L'Atelier des Droits Sociaux, Collectif Solidarité contre l'Exclusion : Emploi et Revenus pour tous, Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, FGTB / OVB / Ordre des avocats du barreau d'Arlon + autres ordres des avocats / individus	Arrêt rendu suite à la réponse de la CJUE à la question préjudicielle posée dans l'arrêt <b>165/2014 du 13.11.2014</b>
63/2017 18.5.2017 Ordonnance RBC réforme fiscale : prime accordée aux personnes fragilisées pour compenser la hausse du précompte immobilier mais excluant les locataires	Inter-Environnement Bruxelles, Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, Fédération bruxelloise de l'Union pour le logement, Les Equipes populaires, Syndicat des Locataires de Logements Sociaux	-Droit vie privée et familiale -Droit à la protection d'un logement
104/2018 19.7.2018 Décret fl logement	Vlaams Huurdersplatform + Intervention Liga	Discriminations entre ≠ catégories de locataires sociaux Standstill
136/2019 17.10.2019 Décret Région flamande code du logement : obligation de disposer d'une aptitude linguistique du néerlandais pour occuper un logement social [Recours introduit en 2017]	Association de promotion des droits humains et des minorités	-loi spéciale facilités linguistiques -Art. 10, 11, 23 Const : différence de traitement entre locataires d'une habitation sociale selon qu'il dispose ou non du niveau requis de néerlandais – Discrimination liée à <b>la langue</b>
23/2020 13.2.2020	ATD Quart Monde Belgique, CSC, FGTB, Rassemblement wallon pour le droit à	-Art. 23, 10, 11 Const

<p>Décret RW relatif au bail d'habitation</p> <p>[Recours introduit en 2018]</p>	<p>l'habitat, Présence et Action Culturelle, Action chrétienne rurale des femmes – femmes en milieu rural, Vie féminine, Réseau wallon de lutte contre la pauvreté, Fédération wallonne Rassemblement des associations de promotion du logement, MOC, LDH, Centre national des Equipes populaires, Fédération des maisons d'accueil et des services d'aide aux sans-abri, Fédération des Services Sociaux</p>	<p>-Accès au logement : bailleur autorisé à exiger du candidat preneur une composition de ménage + risque qu'il exige les justificatifs des ressources financières</p> <p>-Permet au bailleur d'exiger la preuve du paiement des trois derniers loyers</p> <p>-Discrimination sur la base de la <b>nationalité</b> ou de l'<b>état de fortune</b> – à l'égard des personnes précarisées</p> <p>-Droit à la vie privée</p> <p>-protection insuffisante contre expulsions</p>
<p>39/2020</p> <p>12 mars 2020</p> <p>Loi relative à la pénétration, occupation ou séjour illégitime dans le bien d'autrui (= loi anti-squat)</p> <p>[Recours introduit en 2018]</p>	<p>Woningen 123 Logements, Toestand, Communa, Collectif auQuai, La Clef, La Maison à Bruxelles, Vlaams Huurdersplatform, Fédération bruxelloise de l'Union pour le logement, Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, Solidarités Nouvelles, Habiter Bruxelles, Front commun SDF, L'association de Défense des Allocataires Sociaux, Brussels Platform Armoede, Vlaams Netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, Samenlevingsopbouw Brussel, Réseau wallon de lutte contre la pauvreté, LDH, Liga, Chez Nous – Bij Ons, Réseau belge de lutte contre la pauvreté, FGTB</p>	<p>-Règles répartition des compétences</p> <p>-Art. 23 Const – droit au logement – criminalise toute occupation et tout séjour dans le bien inoccupé d'autrui</p> <p>-Art. 10, 11 Const : discrimination contre personnes précarisées [état de fortune] – pas de distinction selon la durée de l'inoccupation ou l'existence ou non d'un projet dans le chef du propriétaire</p> <p>-pas de distinction selon que le propriétaire est une personne de droit privé ou de droit public</p>
<p>45/2020</p> <p>12.3.2020</p> <p>Décret-programme RW</p> <p>[Recours introduit en 2019]</p>	<p>Fonds du Logement des Familles</p> <p>Nombreuses de Wallonie et Ligue des familles</p>	<p>Désistement du recours – pas d'info sur le contenu</p>
<p>101/2020</p> <p>9.7.2020</p> <p>RBC : Code bruxellois du logement – régionalisation du bail d'habitation</p>	<p>Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat et Fédération bruxelloise de l'Union pour le Logement</p>	<p>-Art. 10, 11, 23 Const</p> <p>-Recul dans la protection du droit au logement</p> <p>-discrimination entre catégories de preneurs, (not selon que leur bail</p>

[Recours introduit en 2018]		de courte durée est renouvelé plus d'une fois et preneurs qui bénéficient d'un bail de longue durée ; selon que leur bail est de plus ou moins de six mois) -permet au gouvernement d'autoriser les bailleurs à demander d'autres informations -protection insuffisante contre expulsions
-----------------------------	--	---

## Annexe 2. Procuration



Je soussigné(e) \_\_\_\_\_, de nationalité \_\_\_\_\_, né(e) à \_\_\_\_\_, le \_\_\_\_\_, domicilié(e) à \_\_\_\_\_, rue/avenue \_\_\_\_\_ n° \_\_\_\_\_, donne procuration à Madame X, juriste auprès de l'asbl Collectif Solidarité contre l'Exclusion : Emploi et Revenus pour tous, pour m'assister, me représenter et/ou pour introduire un recours devant le Tribunal du Travail de Bruxelles contre la/les décision(s) prise(s) par le Comité spécial du Service social du **CPAS de** \_\_\_\_\_ dont le siège est établi à \_\_\_\_\_, \_\_\_\_\_, n° \_\_\_\_\_.

**Lu compris et approuvé et fait en double exemplaire.**

Bruxelles, le

\_\_\_\_\_

CSCE asbl	Tel : 02/ 535 93 57	E-mail: <a href="mailto:judith.lop.car@infordroits.be">judith.lop.car@infordroits.be</a>
Siège social : Ch. d'Haecht, 51	Fax: 02/ 535 93 59	<a href="http://www.asbl-csce.be">www.asbl-csce.be</a>
1210 Bruxelles		
N° entreprise 0467.057.869		

# TABLE DES MATIÈRES

<b>PREMIÈRE PARTIE. LE BAIL D'HABITATION .....</b>	<b>3</b>
<b>CHAPITRE 1. CHAMP D'APPLICATION .....</b>	<b>3</b>
Proposition 1. Rouvrir la législation à l'habitat mobile .....	3
<b>CHAPITRE 2. BAIL DE DROIT COMMUN .....</b>	<b>6</b>
<b>Section 1. Informations précontractuelles .....</b>	<b>6</b>
<u>Sous-section 1. Mentions de l'annonce.....</u>	<u>6</u>
Proposition 2. Inclure le loyer de référence dans l'annonce.....	6
Proposition 3. Inclure le loyer précédent dans l'annonce.....	7
Proposition 4. Inclure plus spécifiquement la superficie dans l'annonce .....	9
Proposition 5. Détailler le mode de calcul de la superficie .....	10
<u>Sous-section 2. Sanctions .....</u>	<u>11</u>
Proposition 6. Prévoir d'autres sanctions pour le manquement du bailleur à l'obligation d'affichage du loyer.....	11
Proposition 7. Prévoir d'autres sanctions pour le manquement du bailleur à l'indication des charges .....	13
<u>Sous-section 3. Document standardisé .....</u>	<u>14</u>
Proposition 8. Adopter le document standardisé annoncé .....	14
<b>Section 2. Forme du bail .....</b>	<b>16</b>
<u>Sous-section 1. Bail écrit/verbal .....</u>	<u>16</u>
Proposition 9. Clarifier le régime applicable au bail verbal.....	16
Proposition 10. Mettre un terme à la contradiction actuelle sur la possibilité ou non de conclure un bail par oral.....	18
<u>Sous-section 2. Mentions du bail.....</u>	<u>19</u>
Proposition 11. Mentionner dans le bail l'identité du propriétaire .....	19
<u>Sous-section 3. Modèles types de bail .....</u>	<u>20</u>
Proposition 12. Introduire dans les baux types la possibilité de limiter ou exclure les facultés de résiliation anticipée du contrat de neuf ans par le bailleur.....	20
Proposition 13. Limiter dans les baux-types les possibilités de garantie locative aux trois modes réglementés.....	21
Proposition 14. Étoffer les informations du bail-type (pour améliorer la grille de loyers) .....	23
Proposition 15. Rendre le bail-type obligatoire .....	25
Proposition 16. Rédiger un renon-type.....	27
<u>Sous-section 4. Annexes.....</u>	<u>28</u>
Proposition 17. Sanctionner l'absence d'annexes.....	28
<u>Sous-section 5. Domiciliation .....</u>	<u>29</u>
Proposition 18. Réputer non écrite l'éventuelle clause du bail interdisant au locataire de se domicilier dans le bien loué .....	29
<b>Section 3. État du bien loué .....</b>	<b>32</b>
<u>Sous-section 1. Champ d'application .....</u>	<u>32</u>
Proposition 19. Imposer le respect des normes de salubrité dès la mise en location .....	32
<u>Sous-section 2. Normes de salubrité .....</u>	<u>33</u>
Proposition 20. Inclure la boîte aux lettres dans les normes de salubrité .....	33
Proposition 21. Inclure l'accès permanent aux compteurs d'eau dans les normes de salubrité .....	34
<u>Sous-section 3. Procédure et sanctions.....</u>	<u>35</u>
Proposition 22. Faire s'enclencher l'enquête de la D.I.R.L. par le jugement prononçant la résolution du bail pour insalubrité .....	35
Proposition 23. Doter les rapports de la D.I.R.L. d'une force probante renforcée .....	36
Proposition 24. Rendre au juge un pouvoir d'appréciation .....	38
Proposition 25. Protéger le locataire qui a déposé plainte à la D.I.R.L. contre d'éventuelles mesures de rétorsion de la part du bailleur .....	40

<u>Sous-section 4. Mesures d'accompagnement en cas d'expulsion.....</u>	<u>41</u>
A. Contribution pécuniaire du bailleur au relogement du preneur .....	41
Proposition 26. Renforcer la contribution pécuniaire du bailleur au relogement du locataire	41
Proposition 27. Accentuer l'obligation de relogement lorsque le bailleur agit « dans le cadre de la politique sociale du logement développée par la Région » .....	43
Proposition 28. Permettre à la commune (qui aurait relogé des habitants expulsés pour cause d'insalubrité) de récupérer les frais auprès du bailleur responsable du manquement .....	45
B. Points de priorité pour les logements publics et Fonds budgétaire régional de solidarité .....	47
Proposition 29. Ouvrir le droit aux aides au locataire ayant pris à bail un bien déjà interdit à la location.....	47
<u>Sous-section 5. Permis de location .....</u>	<u>48</u>
Proposition 30. (Ré)instaurer un permis de location .....	48
<b>Section 4. État des lieux.....</b>	<b>51</b>
<u>Sous-section 1. État des lieux d'entrée.....</u>	<u>51</u>
Proposition 31. Rendre le modèle d'état des lieux davantage conforme à l'esprit de la législation .....	51
<u>Sous-section 2. État des lieux de sortie .....</u>	<u>52</u>
Proposition 32. Ensermer dans un délai l'établissement de l'éventuel état des lieux de sortie	52
<b>Section 5. Travaux économiseurs d'énergie .....</b>	<b>53</b>
Proposition 33. Détailler les travaux concernés.....	53
Proposition 34. Assumer l'éventualité d'une rénovation qui engendrerait des troubles de jouissance « déraisonnables ».....	54
Proposition 35. Rendre opérationnelle la diminution de loyer pour trouble de jouissance....	56
Proposition 36. Prévoir une sanction pour les troubles de jouissance qui rendent le bien inhabitable .....	58
Proposition 37. Renforcer la communication à l'égard du preneur.....	58
Proposition 38. Empêcher la réalisation des travaux économiseurs d'énergie en fin de contrat .....	60
Proposition 39. Priver le bailleur (qui entreprendrait une rénovation énergétique) de ses facultés de résiliation anticipée du contrat de neuf ans .....	60
Proposition 40. Objectiver davantage l'augmentation de loyer consécutive à la réalisation de travaux énergétiques .....	61
Proposition 41. Soumettre à un juge l'augmentation de loyer consécutive à la réalisation de travaux énergétiques .....	63
<b>Section 6. Bail de rénovation.....</b>	<b>64</b>
Proposition 42. Empêcher le bailleur de rénovation de mettre fin au bail anticipativement..	64
<b>Section 7. Réparations.....</b>	<b>65</b>
Proposition 43. Empêcher le bailleur de s'exonérer de la réparation des appareils électroménagers .....	65
<b>Section 8. Loyer.....</b>	<b>66</b>
Proposition 44. Subordonner l'indexation du loyer à l'enregistrement du bail.....	66
Proposition 45. Interdire explicitement les clauses pénales.....	68
Proposition 46. Imposer le versement du loyer sur un compte bancaire .....	69
Proposition 47. Intégrer les charges énergétiques dans la grille de loyers .....	69
<b>Section 9. Charges.....</b>	<b>70</b>
Proposition 48. Imputer au seul bailleur la facture d'eau et/ou d'énergie en cas de défaut de l'équipement dont il est responsable (et dont il a été prévenu).....	70
Proposition 49. Imposer au bailleur la production d'un décompte annuel des charges.....	72
Proposition 50. Raccourcir le délai de prescription des dettes énergétiques.....	74
Proposition 51. Indiquer explicitement que les sommes qui ne sont pas prévues explicitement dans le bail ne sont pas dues.....	75
Proposition 52. Limiter le délai de contestation en vue d'une rectification d'erreur de comptage .....	77
Proposition 53. Mentionner dans le bail la clé de répartition utilisée .....	78
Proposition 54. Prévoir une obligation de répartition des charges selon des consommations individuelles lorsque le logement dispose de mécanismes de comptage propres .....	79
Proposition 55. Ne facturer que les frais correspondant aux consommations.....	80

<b>Section 10. Précompte immobilier.....</b>	<b>81</b>
Proposition 56 : étendre à la colocation l'interdiction de faire peser le précompte immobilier sur les preneurs.....	81
Proposition 57. Signaler la possibilité qu'ont les locataires d'obtenir une diminution de loyer s'ils ont deux enfants à charge (ou si le ménage compte un handicapé).....	82
<b>Section 11. Enregistrement .....</b>	<b>85</b>
Proposition 58. Supprimer l'obligation de mise en demeure du bailleur par le locataire .....	85
Proposition 59. Étendre à la colocation la faculté donnée aux preneurs d'un bail non enregistré de partir sans attendre la fin du préavis ni payer d'indemnité.....	86
Proposition 60. Remplacer la sanction associée au défaut d'enregistrement .....	87
Proposition 61. Ne plus faire de l'enregistrement le vecteur principal de l'opposabilité du bail .....	89
<b>Section 12. Vente du bien loué .....</b>	<b>92</b>
Proposition 62. Dissocier la protection du preneur de l'enregistrement du bail.....	92
<b>Section 13. Cession du bail et sous-location.....</b>	<b>95</b>
<u>Sous-section 1. Cession de bail.....</u>	<u>95</u>
Proposition 63. Rendre à nouveau la cession du bail autorisée par principe (sauf dérogation contractuelle) .....	95
Proposition 64. Encadrer le pouvoir (discrétionnaire) de refus du bailleur à l'encontre du cessionnaire .....	96
Proposition 65. Obliger le cédant à transmettre au cessionnaire les informations précontractuelles reçues.....	98
<u>Sous-section 2. Sous-location .....</u>	<u>99</u>
Proposition 66. Rendre à nouveau la sous-location autorisée par principe (sauf dérogation contractuelle) .....	99
Proposition 67. Encadrer le pouvoir (supposé) de refus du bailleur à l'encontre du sous-locataire .....	100
<b>Section 14. Congé.....</b>	<b>102</b>
Proposition 68. Préciser le jour où prend effet le congé qui n'est pas donné à tout moment .....	102
<b>Section 15. Décès du preneur .....</b>	<b>104</b>
Proposition 69. Instaurer une possibilité de contrôle juridictionnel sur la décision du bailleur de résilier le bail .....	104
<b>Section 16. Expulsion sauvages.....</b>	<b>105</b>
Proposition 70. Prévoir une sanction financière (dissuasive).....	105
Proposition 71. Permettre une saisine rapide de la justice pour stopper l'expulsion.....	106
<b>CHAPITRE 3. BAIL DE RÉSIDENCE PRINCIPALE .....</b>	<b>108</b>
<b>Section 1. Durée .....</b>	<b>108</b>
<u>Sous-section 1. Bail de neuf ans .....</u>	<u>108</u>
A. Terminaison du bail à l'échéance .....	108
Proposition 72. Réduire à trois mois (plutôt que six actuellement) le délai de préavis pour le locataire qui met fin au bail de neuf ans à son terme.....	108
B. Résiliation anticipée par le bailleur.....	109
a) pour occupation personnelle .....	109
Proposition 73. N'autoriser la résiliation anticipée pour occupation personnelle qu'à partir du deuxième triennat si le bénéficiaire est un autre que le bailleur.....	109
b) pour travaux.....	111
Proposition 74. Préciser les modalités de la communication à assurer par le bailleur au preneur en cas de résiliation du bail pour travaux.....	111
c) sans motif mais indemnité .....	112
Proposition 75. Supprimer la possibilité de résiliation du bail sans motif .....	112
Proposition 76. Conférer un caractère forfaitaire (plutôt que dégressif) à l'indemnité éventuellement due par le preneur .....	117
Proposition 77. Élargir Le principe du contre-préavis du preneur à l'hypothèse du congé donné à <i>terme</i> par le bailleur .....	118

Proposition 78. Réduire le délai de préavis en cas d'octroi du logement social .....	119
<u>Sous-section 2. Bail de courte durée (trois ans ou moins) .....</u>	<u>120</u>
A. Le bail de six mois ou plus .....	120
a) résiliation anticipée par le bailleur.....	120
Proposition 79. Exclure <i>toutes</i> les facultés de résiliation anticipée du bail de neuf ans.....	120
Proposition 80. Supprimer dans le chef du bailleur la possibilité de résiliation anticipée du bail .....	122
b) prorogations .....	123
Proposition 81. Fixer un nombre maximal de prorogations admissibles du bail .....	123
c) contre-préavis du preneur .....	125
Proposition 82. Élargir le principe du contre-préavis du preneur au bail de courte durée....	125
Proposition 83. Élargir le principe du contre-préavis du preneur au congé donné à terme..	126
d) un « droit au maintien » du locataire .....	127
Proposition 84. Instaurer un « droit au maintien » du locataire dans les lieux .....	127
B. Le bail de moins de six mois .....	130
Proposition 85. Supprimer la catégorie spécifique du bail de moins de six mois .....	130
Proposition 86. Imposer l'envoi d'un congé à l'échéance.....	132
<u>Sous-section 3. Bail de plus de neuf ans.....</u>	<u>133</u>
Proposition 87. Supprimer la possibilité de résiliation du bail sans motif .....	133
<b>Section 2. Révision du loyer.....</b>	<b>134</b>
Proposition 88. Subordonner la révision du loyer à l'enregistrement du bail .....	134
Proposition 89. Interdire plus explicitement le cumul des majorations de loyer .....	136
<b>Section 3. Lissage des loyers pour les baux consécutifs.....</b>	<b>137</b>
Proposition 90. Permettre au locataire actuel de prendre connaissance du loyer associé au bail (de courte durée) précédent .....	137
Proposition 91. Étendre le lissage aux résiliations du fait du preneur .....	139
<b>Section 4. Garantie locative .....</b>	<b>141</b>
<u>Sous-section 1. Constitution.....</u>	<u>141</u>
Proposition 92. Limiter le nombre de garanties locatives possibles (et les encadrer).....	141
Proposition 93. Supprimer ou amender la garantie locative bancaire.....	143
Proposition 94. Ne pas faire dépendre le montant de la garantie locative de la capacité contributive du locataire .....	144
Proposition 95. Sanctionner le versement du montant de la garantie locative de la main à la main .....	145
<u>Sous-section 2. Restitution.....</u>	<u>146</u>
Proposition 96. Ensermer dans un délai la restitution de la garantie locative .....	146
<b>Section 5. Droit d'information du preneur en cas de transmission du bien loué.....</b>	<b>148</b>
Proposition 97. Généraliser l'obligation d'information du locataire mise à charge du bailleur .....	148
Proposition 98. Prévoir une sanction pour le non respect de l'obligation d'information.....	149
<b>Section 6. Prorogation du bail pour circonstances exceptionnelles .....</b>	<b>150</b>
Proposition 99. Assouplir le formalisme de la demande de prorogation du bail pour circonstances exceptionnelles.....	150
Proposition 100. Déterminer les hypothèses (limitatives) qui justifient une augmentation du loyer pour la partie du bail ainsi prorogé.....	151
<b>CHAPITRE 4. COLOCATION.....</b>	<b>152</b>
<b>Section 1. Généralités.....</b>	<b>152</b>
Proposition 101. Retirer la signature du pacte de colocation de la définition du bail de colocation.....	152
Proposition 102. Dépendre l'application du régime de la seule volonté des parties .....	153
<b>Section 2. Solidarité .....</b>	<b>155</b>
Proposition 103. Permettre aux colocataires de choisir eux-mêmes s'ils veulent être solidaires ou pas.....	155
<b>Section 3. Départ anticipé .....</b>	<b>156</b>
Proposition 104. Réduire l'indemnité éventuellement due par le colocataire parti.....	156
<b>Section 4. Pacte de colocation .....</b>	<b>158</b>

Proposition 105. Rendre facultatif (plutôt qu'obligatoire) l'établissement d'un pacte de colocation .....	158
Proposition 106. Établir un modèle-type de pacte de colocation .....	161
<b>Section 5. Vente du bien loué.....</b>	<b>162</b>
Proposition 107. Étendre à tout bail de colocation les règles visant à informer correctement le preneur de la mise en vente du bien loué.....	162
<b>CHAPITRE 5. BAIL DE LOGEMENT ÉTUDIANT .....</b>	<b>164</b>
<b>Section 1. Généralités.....</b>	<b>164</b>
Proposition 108. Dépendre l'application du régime de la seule volonté des parties .....	164
Proposition 109. Ouvrir la colocation aux étudiants .....	166
<b>Section 2. Durée.....</b>	<b>168</b>
Proposition 110. Ne pas imposer de durée maximale du bail.....	168
Proposition 111. Laisser la durée de la prorogation du bail à la discrétion des parties.....	169
Proposition 112. Ne pas enserrer dans un délai l'envoi du congé pour résiliation du bail avant son entrée en vigueur .....	170
<b>Section 3. Sous-location .....</b>	<b>172</b>
Proposition 113. Assouplir le régime de la sous-location pour les étudiants .....	172
<b>Section 4. Vente du bien loué.....</b>	<b>173</b>
Proposition 114. Étendre au bail étudiant les règles visant à informer correctement le preneur de la mise en vente du bien loué .....	173
<b>Section 5. Label .....</b>	<b>174</b>
Proposition 115. Rendre juridiquement opérationnel le contrôle préalable de la salubrité du logement .....	174
<b>CHAPITRE 6. BAIL GLISSANT.....</b>	<b>176</b>
Proposition 116. Déterminer autrement les associations habilités à pratiquer le bail glissant (et les doter d'un subside spécifique) .....	176
Proposition 117. Établir un modèle-type de bail glissant.....	178
Proposition 118. Interdire la résiliation anticipée du bail .....	180
<b>CHAPITRE 7. HABITAT SOLIDAIRE ET INTERGÉNÉRATIONNEL .....</b>	<b>181</b>
Proposition 119. Créer le label annoncé .....	181
<b>CHAPITRE 8. DISCRIMINATION .....</b>	<b>184</b>
<b>Section 1. Champ d'application .....</b>	<b>184</b>
Proposition 120. Faire bénéficier de la loi tous les candidats locataires (et pas uniquement ceux qui sont « sélectionnés ») .....	184
<b>Section 2. Le critère du revenu minimal.....</b>	<b>185</b>
Proposition 121. Appliquer enfin la loi sur l'interdiction d'un revenu minimal pour l'attribution d'un logement appartenant à une régie foncière locale.....	185
<b>Section 3. Données exigibles du candidat preneur (par le bailleur) .....</b>	<b>188</b>
Proposition 122. Un « document standardisé », enfin.....	188
Proposition 123. Une liste de documents réellement limitative.....	189
<b>Section 4. Sanctions .....</b>	<b>190</b>
Proposition 124. Relever le montant de l'indemnité forfaitaire pour en renforcer le caractère dissuasif.....	190
Proposition 125. Renforcer les protections contre les représailles .....	192

## **DEUXIÈME PARTIE. LE BAIL DE LOGEMENT SOCIAL ..... 193**

### **CHAPITRE 1. LOGEMENT ADAPTÉ ..... 193**

Proposition 126. Atténuer la rigueur du critère du logement adapté (lié au nombre de chambres par enfant) ..... 193

Proposition 127. Supprimer la possibilité qu'ont les ménages de moins de 35 ans de bénéficier d'une chambre surnuméraire ..... 195

Proposition 128. Répercuter le principe de l'hébergement égalitaire des enfants dans l'attribution des logements sociaux..... 196

### **CHAPITRE 2. ATTRIBUTION DES LOGEMENTS ..... 199**

Proposition 129. Accorder une priorité, pour accéder au logement rénové, à celui qui a dû le quitter (et qui la demande) ..... 199

Proposition 130. Réduire le poids accordé aux expulsions pour insalubrité..... 200

Proposition 131. Supprimer la possibilité de dérogations ..... 204

Proposition 132. Ouvrir un débat objectif et global sur les quotas d'attribution ..... 208

Proposition 133. Supprimer la perte des points de priorité en cas de refus (non valable) du logement social proposé ..... 211

### **CHAPITRE 3. DURÉE ..... 213**

Proposition 134. Revenir au bail à durée indéterminée ..... 213

### **CHAPITRE 4. LOYER ..... 216**

Proposition 135. Rendre graduelle l'augmentation de loyer consécutive au passage à l'emploi d'un des membres du ménage..... 216

Proposition 136. Supprimer l'automatisme du passage à la valeur locative normale. .... 218

### **CHAPITRE 5. MUTATIONS ..... 221**

Proposition 137. Amplifier et accélérer les mutations..... 221

Proposition 138. Donner une compensation financière à ceux qui doivent quitter leur logement pour cause de rénovation ..... 226

Proposition 139. Autoriser la mutation dans le cadre du regroupement familial..... 227

### **CHAPITRE 6. FIN DU BAIL..... 230**

Proposition 140. Modifier la définition du locataire, de manière à y englober (moyennant conditions) les enfants non signataires ..... 230

### **CHAPITRE 7. EXPULSIONS ..... 235**

Proposition 141. Inscrire dans une ordonnance (le Code du logement) les règles relatives à l'expulsion pendant l'hiver ..... 235

Proposition 142. Interdire les expulsions pendant l'hiver..... 237

### **CHAPITRE 8. CONSEILS CONSULTATIFS DES LOCATAIRES..... 241**

Proposition 143. Repenser les COCOLO, sous un mode non électif..... 241

### **CHAPITRE 9. LOGEMENTS MODÉRÉS ET MOYENS ..... 244**

Proposition 144. Supprimer la possibilité pour les SISF de réaliser des logements moyens . 244

<b>TROISIÈME PARTIE. LE FONDS DE GARANTIE DES LOYERS.....</b>	<b>247</b>
<b>CHAPITRE 1. OBJET DE LA MISSION.....</b>	<b>247</b>
<b>CHAPITRE 2. CONTEXTUALISATION.....</b>	<b>248</b>
<b>CHAPITRE 3. EXISTENCE D’ASSURANCES PRIVEES « LOYERS GARANTIS » ET LIMITES D’UNE APPROCHE ORIENTEE SUR LE RISQUE ENCOURU PAR LE BAILLEUR .....</b>	<b>252</b>
<b>CHAPITRE 4. L’EXEMPLE DE LA REGION FLAMANDE .....</b>	<b>256</b>
Section 1. Premier régime de Fonds de lutte contre les expulsions (2012-2019).....	256
Section 2. Deuxième régime de Fonds de lutte contre les expulsions (depuis juin 2020) .....	258
<b>CHAPITRE 5. FONDEMENT JURIDIQUE DE LA CREATION D’UN FONDS DE GARANTIE DES LOYERS .....</b>	<b>262</b>
<b>CHAPITRE 6. DEFINITION DES OBJECTIFS A ATTEINDRE ET MOYENS D’Y PARVENIR.....</b>	<b>265</b>
Section 1. À qui confier la mission d’assurer l’accompagnement social et budgétaire du locataire ? ..	265
Section 2. Une dénonciation obligatoire des arriérés de loyers au Fonds pour permettre son intervention .....	269
Section 3. Modalités de l’intervention financière .....	275
<b>CHAPITRE 7. FINANCEMENT .....</b>	<b>278</b>
<b>ANNEXE. Contrat type arrêté par le Gouvernement de la Région flamande concernant la prise en charge des arriérés de loyer .....</b>	<b>282</b>

## **QUATRIÈME PARTIE. LES EXPULSIONS DE LOGEMENT ..... 287**

**Prolégomènes..... 287**

### **CHAPITRE I. MONITORING DES EXPULSIONS : UN INSTRUMENT INDISPENSABLE ET LEGALEMENT OBLIGATOIRE ..... 290**

**Section 1 – L’obligation de monitorer les phénomènes d’exclusion sociale ..... 290**

**Section 2. Situation actuelle quant au recueil de données chiffrées relatives aux expulsions ..... 292**

**Section 3 - Recension des chiffres pertinents disponibles les plus récents..... 293**

**Sous-section 1. Chiffres de contexte général ..... 293**

**Sous-section 2. Profil des propriétaires de logements mis en location en RBC ..... 294**

**Sous-section 3. Chiffres relatifs aux expulsions..... 296**

**B. Chiffres globaux d’ « expulsion » pour le marché locatif privé et public en RBC..... 298**

**Section 4 - Suggestions pour l’élaboration d’un monitoring ..... 311**

**Sous-section 1. Quel matériau recueillir et soumettre au traitement systématique ? ..... 311**

**Sous-section 2. Quelles données recueillir à travers les jugements afin de pouvoir tracer des tendances statistiques ?..... 312**

**Sous-section 3. Comment opérationnaliser le recueil systématique des jugements et leur traitement ? ..... 314**

### **Chapitre 2. Amendements aux procédures d’expulsions judiciaires ..... 318**

**Section 1 - Variété des procédures d’expulsion et de leur degré de protection ..... 318**

**Section 2 - Modification, par ordonnance, de la loi sur l’humanisation des expulsions ..... 320**

**Proposition n°1 - Généraliser la requête comme mode introductif d’instance : ..... 321**

**Proposition n°2 – Introduire dans la requête « en matière de louage de choses et en matière d’expulsion » des données additionnelles, telles le numéro de téléphone des parties, mais aussi la composition de famille et l’âge approximatif des occupants (en l’absence de n°de RN) ..... 323**

**Proposition n°3 – élargir l’avertissement systématique du CPAS préalable à la procédure judiciaire d’expulsion ..... 324**

**Proposition n°4 – prévoir une période incompressible entre l’acte introductif d’instance et l’audience ..... 325**

**Proposition n°5 – prévoir la transmission systématique au CPAS, par le greffe et/ou l’huissier, de tout acte décisionnel (jugement, PV de conciliation, sentence arbitrale,...) prononçant une expulsion ..... 327**

**Proposition n°6 – prévoir la transmission systématique aux personnes concernées et au CPAS, dans un délai raisonnable, de tout avis d’expulsion ..... 329**

**Proposition n°7 – baliser plus rigoureusement l’aménagement d’un délai avant l’expulsion ..... 331**

**Proposition n°8 – encadrer plus équitablement la conservation des meubles au dépôt communal ..... 335**

**Section 3 - Modification, par ordonnance, du Code bruxellois du logement..... 336**

**Proposition n°9 – prévoir la transmission systématique au CPAS, par le bourgmestre, de tout arrêté d’inhabitabilité ..... 336**

**Proposition n°10 – encadrer les hypothèses pouvant conduire à une procédure de résolution de bail et d’expulsion ..... 337**

**Proposition n°10 – prévoir des étapes préalables à l’enclenchement d’une procédure judiciaire de résolution de bail et d’expulsion ..... 339**

**Proposition n°11 – encadrer les frais relatifs à une procédure de résolution de bail et d’expulsion ..... 341**

**Section 4. Parallèlement, sur un plan plus politique que législatif, tenter la négociation de Protocoles d’accord, d’une part avec les CPAS de la RBC, d’autre part avec les juges de Paix des cantons bruxellois ..... 345**

**Sous-section 1 - Avec les CPAS ..... 345**

**Proposition n°12 – initier une réflexion sur le volume d’informations à traiter par les CPAS ..... 345**

**Proposition n°13 – baliser des méthodes d’intervention des CPAS face à une personne menacée d’expulsion ..... 345**

Sous-section 2. Avec les juges de paix.....	348
<b>CHAPITRE 3. MISE EN PLACE D'UN MORATOIRE HIVERNAL SUR TOUS LES LOGEMENTS.....</b>	<b>353</b>
<b>Section 1 - Questions juridiques soulevées par la mise en place d'un moratoire hivernal.....</b>	<b>354</b>
Sous-section 1. Respect de la séparation des pouvoirs ? .....	354
Sous-section 2. Principe de l'effectivité d'une décision judiciaire – Atteinte au droit à l'exécution d'une décision judiciaire ? .....	355
Sous-section 3. L'atteinte au droit de propriété.....	357
B. En ce qui concerne la légalité .....	360
C. En ce qui concerne l'objectif légitime.....	361
a) obstacle constitué par la nécessité d'une demande formulée par le locataire .....	364
E. En ce qui concerne la proportionnalité du moratoire.....	369
b) l'indemnisation du bailleur .....	370
1. L'absence d'obligation d'indemniser le propriétaire en cas de restriction à son droit de propriété .....	370
2. Le cas précis du contrat de bail .....	371
3. Montant de l'indemnité .....	372
4. Bailleurs/locataires concernés par cette indemnité.....	373
5. Prise en charge de l'indemnité par un tiers.....	373
c) question du droit au logement du bailleur .....	373
Sous-section 4. La problématique des expulsions impérieuses .....	375
Sous-section 5. Le risque de reconduction tacite du bail .....	376
<b>Section 2. Questions « logistiques » soulevées par la mise en place d'un moratoire hivernal.....</b>	<b>378</b>
Sous-section 1. Goulots d'expulsions à certaines périodes de l'année .....	378
Sous-section 2. Multiplication des expulsions illégales .....	378
Sous-section 3. Dérives de locataires malintentionnés .....	379
<b>Section 3. Proposition de dispositif.....</b>	<b>379</b>
<b>CHAPITRE 4. MISE EN PLACE D'UNE PROCEDURE SPECIFIQUE D'EXPULSION POUR LES LOGEMENTS DE TRANSIT ET LES LOGEMENTS OCCUPES EN VERTU D'UNE CONVENTION D'OCCUPATION PRECAIRE .....</b>	<b>382</b>
Section 1. Cadre légal actuel.....	382
Section 2. Compétence de la Région en matière d'expulsion .....	383
Section 3. Caractéristiques des conventions d'occupation précaire .....	385
Section 4. Vulnérabilité de l'occupant face à la fin de la convention d'occupation précaire .....	387
Section 5. Importance de la souplesse des conventions d'occupation précaire .....	388
Section 6. Adaptation du régime d'expulsion des conventions d'occupation précaire ? .....	389

**CINQUIÈME PARTIE. INSTITUER UNE DIMENSION COLLECTIVE AUX RECOURS JUDICIAIRES EN MATIÈRE DE LOGEMENT ..... 392**

<b>CHAPITRE 1. L'ACTION D'INTÉRÊT COLLECTIF (EN MATIÈRE DE LOGEMENT).....</b>	<b>394</b>
<b>Section 1 - Régime fédéral de l'action d'intérêt collectif .....</b>	<b>395</b>
<u>Sous-section 1 - Conditions à respecter par les associations pour recourir à l'action d'intérêt collectif .....</u>	<u>395</u>
<u>Sous-section 2 - Différentes hypothèses attestant de l'utilité incontestable de l'action d'intérêt collectif .....</u>	<u>399</u>
<u>Sous-section 3. Constats procéduraux issus des actions judiciaires basées sur le « nouvel » article 17 al. 2 du Code judiciaire .....</u>	<u>405</u>
<b>Section 2 – L'action d'intérêt collectif dans le Code bruxellois du logement.....</b>	<b>408</b>
<u>Sous-section 1 – Régime juridique de l'action d'intérêt collectif en matière de lutte contre les discriminations dans le logement.....</u>	<u>408</u>
<u>Sous-section 2 – Régime juridique de l'action en cessation, par des associations, en matière de lutte contre les immeubles inoccupés .....</u>	<u>412</u>
<u>Sous-section 3 – Faible recours aux actions judiciaires par les associations en RBC : analyse et suggestions .....</u>	<u>413</u>
A. Appréciation sur le plan quantitatif.....	414
a) en matière de lutte contre la discrimination .....	414
b) en matière de lutte contre l'inoccupation des bâtiments .....	414
B. Appréciation sur le plan qualitatif .....	415
a) en matière de lutte contre la discrimination .....	415
b) en matière de lutte contre l'inoccupation des bâtiments .....	416
c) quelques enseignements généraux.....	417
<u>Sous-section 4 – Propositions de réformes pour augmenter l'attractivité et l'effectivité du dispositif.....</u>	<u>420</u>
B. Régime de l'action d'intérêt collectif dans les autres contentieux en matière de logement .....	422
<b>CHAPITRE 2. AUTRES PISTES .....</b>	<b>425</b>
<b>Section 1 - L' « action en subrogation légale » des groupements ou associations dans le droit d'agir devant les Tribunaux afin de préserver des intérêts particuliers de ses membres .....</b>	<b>425</b>
<b>Section 2 - Une « action en réparation collective » en matière de logement ? .....</b>	<b>426</b>
<b>Section 3 - Permettre aux associations d'assister le locataire en justice .....</b>	<b>427</b>
<b>Annexe 1. Recours introduits par des associations devant la Cour constitutionnelle en matière de droit au logement depuis 2003 .....</b>	<b>430</b>
<b>Annexe 2. Procuracy.....</b>	<b>434</b>