

Le droit, obstacle ou adjuvant dans l'accès à un logement ?

Nicolas BERNARD

Professeur de droit à l'Université
Saint-Louis – Bruxelles

nicolas.bernard@usaintlouis.be

Mots-clés:

Tout le monde aspire à accéder à un logement (abordable financièrement, en bon état de salubrité, ...) et à s'y maintenir. On sait que le droit joue un rôle crucial dans cette quête, mais de quel ordre exactement ? Constitue-t-il un atout (par l'octroi aux individus de certaines prérogatives choisies) ou, au contraire, un obstacle (par l'imposition des réglementations inadaptées) ? Les deux, en réalité ! Le droit (et le droit au logement en particulier) a ceci de singulier en effet qu'il est à la fois un instrument de reproduction des inégalités et un vecteur de transformation sociale, en ce sens qu'il offre à qui sait s'en saisir des leviers pour faire évoluer sa condition (et, plus largement, la société). C'est à élucider ce paradoxe (apparent) que va s'employer la présente contribution, laquelle égrènera d'abord les freins juridiques avant de déployer les virtualités de la figure du droit dans l'accès au logement. Le tout, sans nulle prétention à l'exhaustivité, naturel-

lement.

Le droit comme obstacle

Le droit peut donc entraver l'accès au logement des ménages, soit parce qu'il est mal interprété par les organes d'application (parfois même volontairement), soit parce qu'il est défaillant dans son contenu (ou lacunaire). Le phénomène se constate tant dans la sphère locative qu'acquisitive, et il concerne tous les niveaux de pouvoir. Une constante domine toutefois: ce sont les individus déjà fragilisés qui subissent généralement les rigueurs du droit. Florilège.

En adoptant sa législation en matière de bail en 2018, la Région wallonne a introduit une surprenante nouveauté puisque, désormais, le bailleur est autorisé à exiger de la part des candidats locataires «la preuve du paiement des trois derniers loyers». Nous voilà d'emblée en présence d'une disposition qui, de manière indubitable, restreint l'accès au logement

des plus défavorisés puisque, dans certains cas, il ne sera matériellement pas possible de livrer la preuve de paiement de loyers. Nous pensons à des personnes qui sortent de situations de sans-abri ou à des ex-détenus, à des jeunes femmes qui ont été hébergées temporairement dans des maisons maternelles, à ceux qui ont été accueillies chez un parent, des amis ou des connaissances, etc. On risque d'institutionnaliser la possibilité, par là, d'évincer les plus faibles. En dépit d'un recours à la Cour constitutionnelle² et du dépôt d'une proposition de décret abrogatoire³, le mécanisme, sans équivalent à Bruxelles ni en Flandre, se

1. Art. 6, al. 2, 8°, du décret wallon du 15 mars 2018.

2. C.C., 13 février 2020, n°21/2020, J.L.M.B., 2020, p. 497, obs. N. Bernard.

3. Déposée le 18 décembre 2018.

maintient dans le sud du pays. [-> **RW critiquée et la Région de Bruxelles-Capitale + Région flamande citées en contre-exemples positifs.**]

Toute personne qui s'installe dans un logement est censée postuler [REM.: Le verbe «postuler» me semble sonner étrangement ici, mais peut-être que «postuler une inscription» est une expression commune dans le jargon juridique?] une inscription dans les registres de la population de sa commune d'élection; il s'agit à la fois d'un droit et d'une obligation. Or, la pratique donne à voir de très nombreuses communes qui refusent cette inscription, au motif que l'habitation serait insalubre, non conforme aux réglementations urbanistiques, etc. Or, ce refus est illégal (pourvu naturellement que l'intéressé apporte la preuve de

l'effectivité de son séjour dans le lieu-dit)⁴. Autrement dit, l'inscription est complètement indépendante de la régularité juridique de l'installation. Elle n'a d'autre but que statistique: localiser la présence physique des administrés sur le territoire communal. Motivé parfois par des raisons inavouables (refouler dans une autre commune les ménages jugés importuns), ce refus emporte en tous cas des conséquences dramatiques pour les allocataires sociaux par exemple, qui éprouvent alors de fortes difficultés à toucher ce qui leur est dû.

Pour aider les ménages à devenir propriétaires, la Région wallonne a institué le «chèque habitat». Il s'agit d'un avantage fiscal octroyé (moyennant conditions) à celui qui contracte un prêt hypothécaire pour l'achat d'un bien immobilier et qui consiste en une réduction d'impôt convertible en crédit d'impôt. Si l'intention qui la sous-tend est assurément louable, la mesure est ainsi conçue que le bénéficiaire ne profitera concrètement à l'acquéreur que... l'année d'après (puisque la réduction sera imputée sur l'exercice d'imposition suivant). Or, c'est au moment de l'achat que l'intéressé doit recevoir l'apport financier de la Région pour franchir le cap de l'acquisitif, pas une fois la transaction effectuée... En l'état, force est dès lors de constater que le dispositif fiscal wallon est peu à même de soutenir ceux qui ne disposent pas de fonds propres en suffisance⁵; l'aide bénéficie à ceux qui sont capables de la préfinancer en quelque sorte, alors qu'elle devrait surtout être le coup de pouce décisif sans lequel l'achat ne se serait pas fait. A contrario, jouer sur le droit d'enregistrement (comme Bruxelles l'a fait par exemple⁶) permet d'apporter une

aide immédiate. [-> **RW critiquée et la RBC citée en contre-exemple positif.**]

On le sait, le collectif représente souvent pour les personnes défavorisées le moyen de s'émanciper socialement et de faire valoir leurs droits. Plus concrètement, habiter ensemble permet en même temps de réaliser des économies et de retisser avantageusement du lien social (la pauvreté n'étant pas qu'une affaire de ressources pécuniaires). Or, sitôt qu'ils décident de partager le même toit, les allocataires sociaux s'exposent au risque de perdre leur taux isolé, car les administrations (CPAS, ONEm, ...) leur attribuent alors un taux cohabitant synonyme de perte de plusieurs centaines d'euros mensuels. Avec cette non-individualisation des droits en sécurité sociale, voilà dès lors les citoyens vulnérables placés devant une injonction contradictoire: l'État les exhorte à s'«activer» et à s'en sortir par eux-mêmes... mais ils sont pénalisés par la puissance publique lorsqu'ils mettent en œuvre une solution propre (le cohabitat ici) ! En d'autres termes, la solidarité est découragée pour ceux-là mêmes qui en ont le plus besoin. Et l'injustice s'exacerbe quand l'on s'avise que les administrations concernées ont parfois une lecture incorrecte de la loi sur la cohabitation (et de la jurisprudence associée), laquelle s'avère moins stricte en réalité que l'application que les organes précités en font.

Abordons maintenant l'accès au logement social pour deux des groupes les plus fragilisés: les ménages monoparentaux⁷ et les personnes victimes de violence domestique⁸ (catégories qui ont en commun de concerner des femmes principalement). Pour ce qui est des premiers, on peut s'interroger sur

4. Art. 1er, §1er, al. 1er, 1°, al. 1er, de la loi du 19 juillet 1991 et art. 16, §1er, al. 1er, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

5. Naturellement, des aides non fiscales existent pour le candidat acheteur en Wallonie, comme celles que délivrent la Société wallonne du crédit social et le Fonds du logement.

6. Avec un abattement du droit d'enregistrement sur les premiers 175.000 euros du prix de la transaction

7. Thématique abondamment instruite par le numéro 107 de la présente revue (« Monoparentalité, une situation qui réclame attention »).

8. Sujet que traite en détail le numéro 101 de cette revue (« Lutter contre les violences conjugales. Bien comprendre pour mieux agir »).

9. Art. 14, 1°, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 19 juillet 2012.

10. Reçoit en effet de six titres de priorité pour intégrer le parc social « la personne divorcée ou en instance de l'être, avec un ou plusieurs enfants à charge », au même titre que « la femme seule enceinte ou le parent seul avec un ou plusieurs enfants à charge » (art. 17, §2 ancien, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007).

la suppression en 2012⁹ des points de priorité dont les parents célibataires jouissaient jusqu'alors¹⁰. La section de législation du Conseil d'État s'en était émue à l'époque, agitant même l'obligation de standstill, qui interdit aux autorités de raboter les prérogatives sociales existantes (à tout le moins lorsque cette réduction ne s'accompagne pas d'avancées dans d'autres domaines ou n'est pas justifiée par des motifs d'intérêt général)¹¹.

Concernant maintenant le second public, les personnes victimes de «violences intrafamiliales» bénéficient certes de points de priorité¹², mais on peut s'interroger sur leur utilité réelle; c'est qu'ils n'ont d'autre effet que de réduire quelque peu le délai d'attente, alors que c'est surtout d'un toit d'urgence que les femmes battues ont besoin (pour échapper physiquement à l'emprise de leur agresseur). À titre de comparaison, un «quota» a plutôt été instauré à Bruxelles, où 3% «minimum» des attributions annuelles doivent leur être réservés¹³. [-> RW critiquée et la RBC citée en contre-exemple positif.]

Accéder à son logement ne suffit pas; encore faut-il s'y maintenir et en faire le creuset durable où peuvent s'épanouir les projets personnels et familiaux. La perte (brutale) du logement constitue souvent l'amorce de difficultés sociales aiguës et enclenche la spirale de la précarisation. À cet égard, un paradoxe est à pointer: autant la Région wallonne a bien veillé à amenuiser ce risque fatal en ce qui concerne l'accès à la propriété (en instaurant une assurance gratuite contre la perte des revenus aux fins de suppléer — partiellement — au remboursement de l'emprunt hypothécaire d'un individu qui a perdu son emploi ou connaît des gros pro-

blèmes de santé), autant cette politique d'anticipation peine à se matérialiser pour ce qui est de la location. En effet, il n'existe nul mécanisme susceptible de prendre en charge (temporairement) le paiement du loyer en cas de difficultés (passagères) du preneur alors que, au-delà même du traumatisme que représente une expulsion, toutes les études montrent qu'investir dans la prévention coûte nettement moins cher à l'État que de déployer (après coup et dans l'urgence) des solutions de relogement — ce, dans un rapport de un à huit¹⁴! Il est urgent dès lors de déplacer vers l'amont le centre de gravité des mesures de soutien, en ayant à l'esprit l'exemple de la Région flamande qui, dès 2012, s'est dotée d'un «Fonds de lutte contre les expulsions»¹⁵. [-> RW critiquée et la Région flamande citée en contre-exemple positif.]

II. Le droit comme adjuvant

Heureusement, le droit ne se réduit pas à ça! Notre arsenal de réglementations [REM.: "Notres arsenal" = celui de la RW?] regorge aussi de leviers majeurs d'amélioration des conditions de vie et de transformation sociale. «Là où croît ce qui perd croît aussi ce qui sauve», aurait dit Hölderlin. Seulement, il faut disposer d'un certain capital socio-culturel ou être bien conseillé et accompagné pour connaître ces dispositifs et, surtout, les actionner (en justice le cas échéant). Commençons par examiner ceux qui ont été élaborés en réaction directe aux problèmes ci-avant évoqués.

Épinglons en premier lieu le mécanisme de «l'inscription provisoire» dans les registres de la population, profitant à tous ceux «qui s'établissent dans un logement dont l'occupation permanente n'est pas

autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire»¹⁶. On a là un juste compromis entre la nécessité (l'obligation !) d'inscrire ces personnes et la volonté de la commune de limiter dans le temps ce séjour non autorisé. Si ce n'est qu'aucun délai n'enserme cette inscription provisoire, laquelle se prolonge dès lors aussi longtemps que les autorités n'ont pas mis fin à la situation litigieuse. Surtout, cette inscription provisoire ne protège pas moins qu'une inscription définitive et n'est assortie d'aucune date de péremption prédéterminée.

À propos maintenant de la cohabitation (au sens large), il faut souligner la belle avancée réalisée il y a peu en matière d'allocation d'intégration pour la personne porteuse d'un handicap. Précédemment, on prenait en considération les revenus du partenaire de vie de cette

11. Exposé du dossier de la note déposée en troisième lecture au Gouvernement wallon relative au projet d'arrêté modifiant 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, p. 5.

12. Art. 17, §2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 6 septembre 2007.

13. Art. 36, §1er, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996.

14. Voy. le Rapport Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19) rédigé par N. Démoulin, M. Leblanc Laugier et H. Zeraï et remis au Premier ministre de la République française en décembre 2020, p. 51 et s.

15. Art. 58 du décret flamand du 23 décembre 2011. Voy. par la suite les arrêtés du 4 octobre 2013 et du 3 mai 2019, qui ont remanié le régime (avec comme visée ce même objectif de prévention).

16. Art. 1er, §1er, al. 1er, 1°, al. 2, de la loi du 19 juillet 1991.

17. Art. 1er de l'arrêté royal du 2 mars 2021.

18. Décret wallon du 2 mai 2019

personne pour déterminer le montant de l'aide. Ce «prix de l'amour», ainsi qu'on la qualifiait usuellement, est aboli depuis le 1er janvier 2021¹⁷. Puisse ce vent nouveau en faveur de l'individualisation des droits souffler sur les autres allocations sociales.

Impossible non plus de passer sous silence la stimulante reconnaissance dont bénéficie désormais l'habitation dite légère en Wallonie (yourtes, mobilhomes, tiny houses, péniches, etc.)¹⁸. Et par-delà le principe, des normes de salubrité adaptées ont été édictées dans la foulée¹⁹ et une dispense d'architecte accordée (pour l'introduction du permis d'urbanisme)²⁰. À un autre niveau, des facilités ont même été octroyées pour l'inscription dans les registres de la population (avec, à côté de la «maison» et du «bâtiment», des notions plus ouvertes telles que «l'emplacement», «la parcelle non bâtie» ou encore «le poste d'amarrage»)²¹. Tout n'est pas encore réglé pour les porteurs d'un habitat de ce type, notamment parce qu'un permis d'urbanisme reste requis et l'im-

plantation ne peut se faire que dans certaines zones déterminées par exemple; toutefois, ce mouvement législatif convergent atteste de la double et salutaire volonté des autorités d'introduire de la diversité dans les réponses apportées à la crise du logement et de laisser s'épanouir des schémas d'habitat alternatif mis en œuvre par les citoyens eux-mêmes.

Toujours en Wallonie, de réjouissantes nouvelles juridiques émanent également du secteur de l'habitat permanent (le séjour à l'année de ménages dans des infrastructures touristiques et de de loisir: chalets, campings, etc.), puisque la perspective de régularisation urbanistique de certains domaines résidentiels, longtemps entretenue, est enfin devenue réalité. En effet, une nouvelle zone est apparue dans le plan de secteur: la zone «habitat vert», créée en 2017²² à l'effet de stabiliser certaines implantations situées en zone non inondable. Ce n'est certes pas la panacée pour les ménages concernés, car de nombreuses conditions sont énoncées dans la foulée, afférentes tout à la fois à la parcelle (obligatoirement dotée d'une superficie minimale), à la densité de la zone (nombre-fourchette de parcelles par hectare), à la construction (surface de plancher minimale, absence d'étage, etc.), ... Ce, sans compter que la mise en œuvre de la zone d'habitat vert est subordonnée à l'adoption d'un schéma d'orientation local (approuvé par le Gouvernement et couvrant l'intégralité de la zone) ainsi qu'à la délivrance d'un permis d'urbanisation (ou d'un permis de construction groupée) couvrant tout ou partie de ladite zone. Et il restera aussi à préserver autant que faire se peut des logiques spéculatives et marchandes ces nouveaux

périmètres urbanistiques nouvellement dévolus à l'habitat. Il n'empêche, le pari est pris ici d'abdiquer toute velléité d'expulsion pour laisser les intéressés développer leur propre solution de logement en marge des circuits traditionnels.

L'accès au logement, c'est aussi (voire surtout) une affaire de stock et d'habitations disponibles. À cet égard, on ne peut que se réjouir de l'intensification qu'a connue la lutte contre la vacance immobilière en Wallonie, tant la frange inoccupée du parc résidentiel représente un très riche vivier. Deux (heureuses) évolutions sont à pointer²³. D'abord, maintenir son logement inoccupé est érigé en infraction administrative désormais (dans les communes dépourvues d'un règlement-taxe en la matière), passible d'une amende susceptible de s'élever jusqu'à 12.500 euros²⁴. Ensuite, une action dite en cessation a été instituée, ouvrant aux autorités administratives ainsi qu'aux associations agréées (ayant pour objet la défense du droit au logement) la possibilité de saisir le président du tribunal de première instance aux fins de voir le propriétaire condamné à prendre «toute mesure utile afin d'en assurer l'occupation dans un délai raisonnable»; statuant «comme en référé» (c'est-à-dire avec une extrême célérité), le président est libre d'assortir son commandement d'une astreinte (qui consiste dans le paiement par le propriétaire d'une somme par jour de retard mis à exécuter la décision)²⁵. Il reste cependant à s'assurer que ces modifications de texte s'accompagnent bien d'une certaine effectivité sur le terrain — et, plus largement encore, qu'elles fassent reculer la vacance.

Un loyer élevé représente la pre-

19. Arrêté du Gouvernement wallon du 3 décembre 2020.

20. Moyennant le respect de certaines conditions (point K du tableau sous l'art. R.IV.1-1 du CoDT, remplacé par l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mai 2019).

21. Circulaire « Best-Address. - Directives et recommandations pour la détermination et l'attribution d'une adresse et d'un numéro d'habitation. — Modification » prise le 4 novembre 2020 par Service public fédéral Intérieur, Direction générale Institutions et Population, Registre national, Service Gestion des clients.

22. Art. D.II.25bis du CoDT, inséré par le décret wallon du 16 novembre 2017.

23. Issues toutes deux du décret wallon du 1er juin 2017.

24. Art. 85ter du Code wallon de l'habitation durable.

25. Art. 85sexies du Code wallon de l'habitation durable.

mière barrière à l'accès au logement. Or, notre pays se caractérise par une très grande (sinon totale) liberté laissée aux parties dans la fixation du loyer. Cette autonomie contractuelle dissimule mal cependant l'asymétrie des forces en présence, la position de faiblesse du candidat locataire (imputable elle-même à des ressources exiguës et au manque de logements abordables financièrement) le condamnant souvent à accepter le bien en l'état et avec le loyer «suggéré» par le bailleur. L'égalité entre parties n'est que théorique, autrement dit.

Une petite révolution couve néanmoins à Bruxelles, avec l'adoption prochaine par le Parlement²⁶ d'un texte interdisant aux bailleurs de proposer un loyer «abusif». Est présumé abusif le loyer qui dépasse de 20% le loyer de référence (tel qu'il se dégage de la grille indicative) — même si la présomption est susceptible d'être renversée par des «éléments de confort substantiels intrinsèques au logement ou à son environnement». Et lorsque le logement «accuse des défauts de qualité substantiels», tout loyer sera également tenu pour abusif, quel que soit son montant ici. Avec quelle sanction ? Le preneur estimant son loyer abusif peut solliciter une «révision» du loyer, soit auprès d'un juge directement, soit auprès d'une commission paritaire locative (autre nouveauté) composée à parts égales de représentants de bailleurs et de locataires. Affaire à suivre assurément! [-> [mesure positive de la RBC](#)]

La toute première somme à verser par le locataire, avant même d'entrer dans son logement, c'est la garantie locative. D'un montant équivalent à deux mois de loyer, auquel s'ajoute souvent le premier loyer (à payer par anticipation),

cette garantie constitue une barrière puissante à l'accès au logement. Dans ce cadre, une initiative wallonne récente est à saluer. Depuis le 3 mai 2021, en effet, un prêt à taux zéro est proposé (par le truchement de la Société wallonne de crédit social) aux candidats locataires éprouvant des difficultés à constituer leur garantie locative. Des conditions liées notamment aux revenus (maximaux) du bénéficiaire, à la durée (minimale) du bail et à la capacité financière («suffisante») de l'intéressé assortissent ce prêt à tempérament, lequel est à rembourser par ailleurs dans un nombre (maximal) de mois²⁷. Le mécanisme est ouvert en tous cas aux locataires de résidence principale aussi bien qu'aux colocataires et aux titulaires d'un bail étudiant.

Il se trouve cependant des candidats locataires qui n'ont même pas les ressources suffisantes pour rembourser un tel prêt, fût-il exempt d'intérêts. C'est pour eux entre autres que la Région bruxelloise a institué (il y a quelques années déjà) le fonds Brugal²⁸, qui met l'argent à disposition des locataires dont les revenus ne dépassent pas le plafond d'accès au logement social²⁹, lequel n'a plus après qu'à le déposer sur un compte bloqué; l'anonymat de l'intervention publique est ainsi garanti. Plutôt cependant que de rembourser Brugal à proprement parler (et ici réside l'innovation), le preneur lui verse une très légère cotisation mensuelle, dont le montant est fixé en fonction des revenus — oscillant concrètement entre 5 et 32 euros. Et, à l'échéance du bail, le locataire rend à Brugal l'argent avancé; en retour, il reçoit le total des cotisations payées. [-> [mesure positive de la RBC](#)]

Refermons ce réjouissant catalogue

en précisant que, parfois, les bonnes nouvelles juridiques émanent des juges. Il faut épingler à cet égard la décision prise ce 23 avril 2021 par le président du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (section civile), saisi par le Syndicat des propriétaires pour déclarer illégal le tout dernier arrêté bruxellois prolongeant le gel des expulsions domiciliaires durant la pandémie de coronavirus³⁰. Certes, les droits du bailleur sont atteints de ce fait, mais «aucun des droits subjectifs invoqués [dont le droit de propriété] ne constituent des droits absolus», pose le magistrat comme principe. Partant, «il n'apparaît pas manifestement déraisonnable que le Ministre-Président de la Région bruxelloise ait estimé nécessaire d'interdire les expulsions, afin d'éviter que de nombreuses personnes ne se retrouvent à la rue sans solution de logement, sans possibilité de s'isoler afin de se protéger ou de protéger autrui d'un risque éventuel de contamination». En filigrane, c'est le droit au logement (consacré par l'article 23 de la Constitution) qui s'affirme ici face au droit de propriété. En cela, le juge remplit de manière emblématique le rôle éminent que lui attribue Antoine Garapon, celui d'être le «gardien des promesses inscrites au cœur de lois». [-> [Bruxelles](#)]

26. La commission du logement a déjà approuvé le texte le 8 juillet 2021.

27. 24 ou 36 suivant que l'on est titulaire d'un bail étudiant ou non.

28. Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2017.

29. Sauf s'il a moins de 35 ans.

30. Arrêté du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er avril 2021.