

# **MOTIVATION ET CONSÉQUENCES SUR LE PLAN ADMINISTRATIF D'UN ARRÊTÉ D'INHABITABILITÉ**

par

Nicolas BERNARD (\*)

La matière de l'expulsion ordonnée suite à un arrêté d'inhabitableté soulève une série d'interrogations. Sur quelle(s) disposition(s) légale(s), par exemple, une commune peut-elle ou doit-elle faire reposer la décision par laquelle elle entend vider de ses habitants un logement insalubre ? Par ailleurs, en aval de l'éviction, trois questions se posent avec une acuité particulière, relatives aux conséquences possibles d'un arrêté d'inhabitableté observées sous un angle administratif. Ainsi, la commune a-t-elle le droit de refuser l'inscription dans les registres de la population d'une personne expulsée ? Au demeurant, pèse-t-il sur cette même commune une obligation de relogement de l'habitant qu'elle a elle-même évincé ? Enfin, le centre public d'action sociale est-il autorisé à lier l'octroi de ses prestations sociales au caractère salubre du bien pris en location ?

## **1. MOTIVATION D'UN ARRÊTÉ D'INHABITABILITÉ**

À quelles conditions une commune peut-elle expulser l'habitant d'un logement insalubre ? Et comment doit-elle motiver sa décision ? Examiner ces questions revient à se pencher sur la compétence de la commune en matière d'insalubrité. Le point ayant déjà été débattu, on n'y reviendra plus, si ce n'est pour instruire la question capitale suivante, qui n'a pas encore reçu un traitement autonome : à quel texte de loi l'arrêté d'inhabitableté peut-il ou doit-il faire référence ? Plus précisément, est-il fondé à invoquer d'*autres dispositions* relatives à l'insalubrité que la loi communale ou des règlements communaux ? Depuis l'adoption de l'arrêté royal du 8 juillet 1997 qui détermine les critères de salubrité applicables

---

\* Assistant aux Facultés universitaires Saint-Louis.

en matière de bail de résidence principale<sup>1</sup> et l'entrée en vigueur des différents codes régionaux du logement<sup>2</sup> (et de leurs arrêtés d'exécution<sup>3</sup>) qui, pareillement, arrêtent une batterie d'exigences de qualité, la question se pose avec une acuité particulière. Car ces instruments présentent le double avantage d'apporter des précisions sur ce qu'il faut entendre par logement insalubre et de dépasser la question de l'insalubrité au sens strict (c'est-à-dire, hygiénique) pour introduire la notion de "l'habitabilité"<sup>4</sup>, qui implique des considérations de confort et de qualité de vie<sup>5</sup>. La tentation est donc grande pour les communes, et particulièrement pour celles qui sont dépourvues d'un règlement en matière d'insalubrité, de faire appel à l'une ou à l'autre de ces normes, soit en support de la loi communale, soit en remplacement de celle-ci. Comment cette pratique doit-elle être appréhendée du point de vue du droit ?

Contrairement à un avis explicite rendu par les autorités fédérales en 1998 et autorisant le bourgmestre de Saint-Gilles à invoquer l'arrêté royal de 1997 dans

---

<sup>1</sup> Arrêté royal du 8 juillet 1997 déterminant les conditions minimales à remplir pour qu'un bien immeuble donné en location à titre de résidence principale soit conforme aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité, *M.B.*, 21 août 1997.

<sup>2</sup> Art. 4 du Code bruxellois du logement, institué par l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 17 juillet 2003, *M.B.*, 9 septembre 2003, art. 3 du Code wallon du logement, institué par le décret du Parlement wallon du 29 octobre 1998, *M.B.*, 4 décembre 1998 et art. 5 du Code flamand du logement, institué par le décret du Parlement flamand du 15 juillet 1997, *M.B.*, 19 août 1997.

<sup>3</sup> Voy. notamment 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 et l'arrêté du gouvernement wallon du 11 février 1999 déterminant les critères de salubrité, le caractère améliorable ou non des logements ainsi que les critères minimaux d'octroi de subventions, *M.B.*, 13 mars 1999.

<sup>4</sup> Voy. F. LAMBOTTE, "La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles. Les règlements communaux contre l'insalubrité", *Trait d'union* (revue de l'Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale), 17 octobre 2003, n°8, p. 6.

<sup>5</sup> Au-delà du logement, *stricto sensu*, c'est vers *l'habitat* qu'il faut tendre en effet, afin que la résidence ne serve pas simplement à abriter mais devienne, plus fondamentalement, un lieu d'épanouissement susceptible de faire fructifier les projets individuels et familiaux. Sur ce point, voy. notamment R. SCHOONBRODT, "Habiter", *Le logement à l'aube du XXIème siècle. Quelques perspectives et enjeux pour demain*, Jambes, Direction Générale de l'Aménagement du Territoire, du Logement et du Patrimoine, 2000, p. 50 et s.

ses arrêtés d'inhabitabilité<sup>6</sup>, le recours à ce type de normes ne va pas de soi et risque de s'avérer problématique. En tout cas, prenant soin de distinguer les compétences de chacun<sup>7</sup>, la section d'administration du Conseil d'État a rendu plusieurs arrêts, dépourvus d'équivoque, condamnant cet usage. Ainsi, dans l'arrêt *Kocyigit*, le Conseil d'État a suspendu l'exécution d'un arrêté d'inhabitabilité rendu par la bourgmestre de la commune de Schaerbeek, au motif que l'acte litigieux s'appuyait non seulement sur la loi communale mais également sur l'arrêté royal du 8 juillet 1997<sup>8</sup>. Dans l'arrêt *Catteau*, le Conseil d'État a annulé l'arrêté du bourgmestre de la commune de Hotton qui visait à faire démolir une caravane résidentielle déclarée en contravention avec, notamment, les dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine<sup>9</sup>.

Une précision doit ici être faite. L'absence de référence formelle à une norme ne ressortissant pas à la compétence communale ne suffit pas à garantir la licéité de l'arrêté du bourgmestre, de la même manière que la mention dans l'arrêté d'une de ces normes n'est pas condamnable en soi si l'examen des faits montre

---

<sup>6</sup> Cf. la contribution de M. Laurent Pampfer, directeur du Service d'hygiène de la commune de Saint-Gilles, au dossier "Logements insalubres : ... et en pratique ?" de la revue *Art. 23* éditée par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat, janvier-février-mars 2002, n°6, p. 7.

<sup>7</sup> Ainsi, la salubrité publique assumée par le bourgmestre "doit être soigneusement distinguée de la signification que revêt le concept de salubrité dans les polices spéciales du logement [telles que prévues par le Code wallon du logement]. Les critères et les règles valables pour les secondes ne peuvent pas être appliqués pour résoudre les problèmes propres à la première" (C.E. (XIII), 21 février 2002, Dejardin, n°103.845, *Échos log.*, 2002, p. 154). "L'objectif poursuivi par le Code du logement, à savoir l'amélioration des conditions de logement, est distinct" (C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, Rosier, n°105.215, *Échos log.*, 2002, p. 69).

<sup>8</sup> "Le bourgmestre ne peut, dans l'exercice d'une compétence de police, se fonder sur l'arrêté royal du 8 juillet 1997 [...] Il n'est en rien compétent pour apprécier si un logement répond ou non «aux conditions minimales de l'arrêté précité», ces conditions n'étant pas constitutives des critères à prendre en considération quant à la sauvegarde de la «salubrité et la sécurité publiques»" (C.E. (XIII réf.), 9 novembre 2001, Kocyigit, n°100.705, *Échos log.*, 2002, p. 72)

<sup>9</sup> "Le fait qu'un logement soit en totale infraction avec certaines dispositions du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP) et qu'aucune possibilité de régulariser cette situation n'est possible ne peut fonder une mesure d'inhabitabilité, laquelle doit reposer sur des motifs tenant à la salubrité publique". Voy. C.E. (XIII réf.), 25 avril 2002, Catteau, n°106.093, *Échos log.*, 2002, p. 158.

qu'il s'agit là d'une simple erreur de visa<sup>10</sup>. Seules importent, en l'espèce, la matérialité des griefs imputés et leur appartenance ou non à une sphère de compétence communale<sup>11</sup>. La question dépasse donc le simple aspect de la motivation formelle. Ainsi, dans l'arrêt *Dejardin*, le Conseil d'État a annulé l'arrêté d'inhabitabilité rendu par le bourgmestre de la commune de Mons qui, s'il se réclamait de la loi communale, ne se fondait pas moins, dans les faits, sur des critères empruntés au code wallon du logement et étrangers à la salubrité publique *sensu stricto* (en l'occurrence, la superficie habitable)<sup>12</sup>.

Toutefois, l'entrée en application des codes régionaux du logement et des réglementations relatives au "permis de location"<sup>13</sup>, lesquelles confèrent un pouvoir de police spéciale au bourgmestre, modifie sensiblement la donne. Car ces normes ont pour effet de réunir, sur la même tête, un pouvoir de police générale du logement (basé sur la nouvelle loi communale) et un pouvoir de police spéciale (fondé, lui, sur le code du logement)<sup>14</sup>. Or, dans cette hypothèse,

---

<sup>10</sup> Cf. C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, Jadoul, n°82.382, *Amén.*, 2000, p. 196, note N. VAN DAMME et A.P.T., 1999/1, p. 74, note M. QUINTIN.

<sup>11</sup> Ainsi, la question de la superficie minimale du logement n'est pas de la compétence de la commune. Ainsi, le Conseil d'État a suspendu un règlement communal destiné à donner aux occupants des petits logements un espace de vie plus important que les normes minimales arrêtées par le Gouvernement (C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, Rosier, n°105.215, *Échos log.*, 2002, p. 69).

<sup>12</sup> "Le bourgmestre confond deux polices administratives distinctes, à savoir la police communale générale et la police spéciale du logement" (C.E. (XIII), 21 février 2002, *Dejardin*, n°103.845, *Échos log.*, 2002, p. 154)

<sup>13</sup> Art. 4 et s. du Code bruxellois du logement, art. 9 et s. du Code wallon du logement et art. 7 et s. du Code flamand du logement. Voy., sur la question, N. BERNARD, "Le permis de location", *Les Baux. Commentaire pratique*, Diegem, Kluwer, p. I.8.4 - 1 et s.

<sup>14</sup> À l'inverse, par exemple, de l'ordonnance du 15 juillet 1993 relative aux normes de qualité et de sécurité des logements meublés (*M.B.*, 2 septembre 1993), les articles 67 et 68 de l'ancien Code (national) du logement n'ont pas été abrogés par l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le code bruxellois du logement (*cf.* le Code du logement annexé à l'arrêté royal du 10 décembre 1970 et confirmé par la loi du 2 juillet 1971). Par conséquent, sont toujours en vigueur en Région de Bruxelles-Capitale (contrairement aux deux autres régions du pays) ces dispositions qui octroient, elles aussi, un pouvoir de police spéciale au bourgmestre. Cette prérogative, toutefois, reste limitée, confinant le bourgmestre dans un rôle d'exécutant. Lorsque la Société du Logement de la Région Bruxelloise ou le Fonds du logement, notamment, détectent un immeuble insalubre, ils en font part au bourgmestre tout en lui indiquant les mesures à prendre dans l'intérêt de l'hygiène publique. Dans le mois de la réception du rapport, le bourgmestre est tenu de statuer. À défaut pour lui de rendre sa décision dans ce délai ou si les mesures qu'il ordonne paraissent

la police générale devient résiduelle par rapport à la police spéciale<sup>15</sup>. L'expérience wallonne, en tout cas, est éclairante à cet égard. À l'adresse du bailleur qui mettrait en location un bien dépourvu de permis, le Code wallon aménage un arsenal de sanctions à la fois administratives (refus et retrait de permis) et pénales (art. 13 et 201). Mais le contrevenant risque-t-il, en sus, de voir son bien fermé par le bourgmestre ? Et si oui, sur quelle base juridique et à quelles conditions ? En d'autres termes, l'absence de permis de location peut-elle justifier à elle seule, c'est-à-dire indépendamment d'éventuels facteurs d'insalubrité, la mesure de fermeture ?

De manière indirecte, le bourgmestre de la ville de Charleroi a répondu à ces questions puisqu'il n'a pas hésité à interdire l'occupation d'un immeuble sur la base exclusive du défaut de permis de location. Parce que cette sanction, cependant, ne figurait pas parmi celles qui sont prévues dans le Code, le propriétaire a décidé de quereller la décision du bourgmestre devant le Conseil d'État<sup>16</sup>. Mais, dans son avis, l'auditeur rejette la thèse du demandeur et conclut à l'irrecevabilité du recours. C'est que l'article 7, alinéa 3, du Code wallon du logement dispose expressément que, dans le cadre général du respect des critères régionaux de salubrité, "le bourgmestre prend des mesures conservatoires, ordonne des travaux de réhabilitation, de restructuration, de démolition ou prononce *l'interdiction d'occuper*". Cette disposition permet donc au bourgmestre de prendre un arrêté d'inhabitabilité à l'encontre du bien dépourvu de permis de location. "Par le seul effet du Code wallon du logement, il est en effet désormais interdit de mettre un logement en location sans avoir, au préalable, obtenu un permis de location", observe l'auditeur, qui conclut sans équivoque : "L'interdiction d'occuper le logement non couvert par un permis de location n'est pas tributaire de l'existence de causes d'insalubrité"<sup>17</sup>.

---

insuffisantes, les acteurs précités prennent leur recours auprès du Roi qui, par arrêté, peut interdire l'habitation et ordonner au bourgmestre de faire évacuer celle-ci. Dans ce cadre, le bourgmestre "ne disposait ni du droit d'initiative, ni d'une quelconque marge de manoeuvre" (voy. plus haut l'exposé de Marina Muller et Vincent Ramelot). Sur ces dispositions, voy. également M. QUINTIN et B. JADOT, "La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer", *Droit communal*, 2000, p. 97 et s.

<sup>15</sup> Cf. N. Van Damme, obs. sous C.E., 23 septembre 1999, Jadoul, n°82.382, *Amén.*, 2000, p. 199.

<sup>16</sup> Voy. *Échos log.*, 2002, p. 27.

<sup>17</sup> Pour légitime qu'elle soit, la mesure de fermeture ne peut-elle pas apparaître toutefois comme disproportionnée, dès lors que le bien répond peut-être intégralement aux exigences de qualité ? À nouveau, l'auditeur réfute l'argument. Car, en l'espèce, "l'arrêté attaqué n'invoque pas le seul défaut de

Dans une autre affaire qui, elle, a donné lieu à arrêt, le Conseil d'État a autorisé explicitement le bourgmestre, en vertu de l'article 7, alinéa 3, du Code wallon du logement, à prononcer l'interdiction d'occuper sur la simple absence du permis de location, indépendamment donc de tout manquement aux critères minimaux de salubrité<sup>18</sup>. "La fermeture d'un logement donné en location par un bailleur ne disposant pas d'un permis de location dans un cas où le Code wallon du logement requiert un tel permis, constitue l'une des mesures ressortissant de la compétence du bourgmestre", indique la haute juridiction administrative. "Dans un tel cas, la motivation en fait de l'arrêté d'interdiction peut se limiter à la constatation que le logement est soumis à permis de location, à celle qu'un tel permis n'a pas été demandé ou obtenu en l'espèce". En toute hypothèse, la possibilité expresse accordée au bourgmestre d'ordonner la fermeture d'un logement en l'absence d'un permis de location a été récemment coulée dans le texte même du Code wallon du logement ("En l'absence ou en cas de retrait d'un permis de location, le bourgmestre, ou, en cas d'inaction de ce dernier dans un délai raisonnable, le Gouvernement, peut interdire l'accès ou l'occupation des logements concernés")<sup>19</sup>.

Pareillement, le Code bruxellois du logement charge le bourgmestre de faire veiller à "l'exécution de l'interdiction" de louer (art. 14, al. premier). Prononcée par le Service d'inspection régional, cette décision d'interdiction frappe notamment les biens dont les propriétaires sont restés en défaut de réaliser les

---

permis de location mais aussi l'omission persistante du propriétaire d'en demander un, en dépit des demandes successives qui lui furent adressées par l'administration communale en vue de régulariser sa situation". Au demeurant, l'arrêté ménageait un délai de trois mois avant la fermeture, destiné à permettre à la fois aux occupants de trouver un nouveau logement et au bailleur de se mettre enfin en règle.

Notons, en tout état de cause, que l'affaire n'a pas donné lieu à arrêt du Conseil d'État, le propriétaire requérant ayant, en effet, préféré renoncer, suite à l'avis explicite de l'auditeur, à mener la procédure à son terme. Voy., pour de plus amples sur le sujet, L. THOLOMÉ, "Permis de location : en l'absence d'un permis de location, le bourgmestre peut interdire toute occupation même s'il n'y a aucun facteur d'insalubrité", *Échos log.*, 2002, p. 27.

<sup>18</sup> C.E., 18 septembre 2003, Rasez et Société privée à responsabilité limitée SEPI c. Bourgmestre et Ville de Charleroi, n°123.055, *Échos log.*, 2003, n°5.

<sup>19</sup> Art. 13bis nouveau du Code wallon du logement inséré par le décret du Parlement wallon du 15 mai 2003 modifiant le Code wallon du logement et l'article 174 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, *M.B.*, 1er juillet 2003

travaux de régularisation exigés par le même Service<sup>20</sup>. Sur les modalités d'action du bourgmestre dans cette mission, le code se montre singulièrement peu disert. Tout juste le bourgmestre est-il tenu d'examiner les possibilités de relogement des intéressés<sup>21</sup>. Pour sa part, le *Commentaire des articles* précise, dans une formule sibylline, que le bourgmestre veille à la bonne exécution de l'interdiction "à l'instar d'un arrêté d'inhabitabilité pris sur la base de l'article 135 de la nouvelle loi communale"<sup>22</sup>. Par analogie, on pourrait donc voir, demain, des bourgmestres bruxellois déclarer des logements insalubres pour des motifs non exclusivement hygiénistes, sans encourir pour autant la censure du Conseil d'État<sup>23</sup>.

## 2. INSCRIPTION AUX REGISTRES DE LA POPULATION

La commune peut-elle refuser d'inscrire dans les registres de la population une personne habitant dans un logement frappé d'inhabitabilité ? Non, la commune n'a pas le droit de refuser la domiciliation dans un logement déclaré insalubre et ce, même si l'arrêté d'inhabitabilité est transmis au service de la population. Avant de développer ce point, esquissons d'abord l'enjeu du problème. À quoi sert, autrement dit, cette domiciliation ? Contrairement à une opinion trop largement répandue, l'inscription dans les registres de la population n'est pas nécessaire pour postuler une aide auprès du C.P.A.S. En effet, ni l'aide sociale, répondant au seul critère de l'atteinte à la dignité humaine, ni le revenu d'intégration, accordée à toute personne qui, entre autres conditions, possède une résidence effective dans le pays<sup>24</sup>, ne requièrent de leurs bénéficiaires qu'ils disposent d'une inscription dans les registres de la population<sup>25</sup>. C'est que l'exigence de la résidence en Belgique est une question de pur fait<sup>26</sup>. À ce titre,

---

<sup>20</sup> Initialement, l'interdiction n'était pas envisagée en cas d'*absence* de demande de permis de location, ce qui ne risquait assurément pas d'incliner les bailleurs au volontarisme. L'on doit heureusement à la vigilance de la commission "Logement et rénovation urbaine" du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale d'avoir corrigé cet oubli fâcheux.

<sup>21</sup> Voy. *infra* point 3.

<sup>22</sup> *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 19.

<sup>23</sup> Sur le rôle de la commune dans la nouvelle réglementation, voy. N. BERNARD, "Le code bruxellois du logement et les communes", *Trait d'union*, 10 septembre 2003, n°7, p. 4 et s.

<sup>24</sup> On trouvera plus loin, au point 4, les conditions d'octroi de ces aides.

<sup>25</sup> Cf. notamment C.E., 4 avril 1986, *R.A.C.E.*, 1986, p. 21 ainsi que Trib. trav. Arlon, 22 mai 1990, *J.L.M.B.*, 1991, p. 1005.

<sup>26</sup> "Le critère de résidence effective prévu par l'art. 1er de la loi organique du 8 juillet 1976 fait référence à une situation de fait indépendamment de toute

elle est indépendante d'une quelconque formalisation administrative<sup>27</sup>. La simple présence physique habituelle suffit donc à établir la résidence<sup>28</sup>.

Sans domiciliation, par contre, la personne éprouve des difficultés à recevoir du courrier administratif (assignations en justice, recommandés, avis de saisie, etc.). Par ailleurs, il se voit exclu *de facto* de l'exercice de certains droits, comme le droit de vote (non inscription sur la liste des électeurs). Enfin, il risque de connaître des retards importants dans le versement de ses allocations sociales, quand celles-ci sont bien délivrées, et ce en raison des conflits de compétence territoriale entre C.P.A.S. qui peuvent paralyser la procédure. Le refus d'inscription exacerbe donc les difficultés financières existantes et risque de faire

---

formalité juridique et notamment de l'inscription dans les registres de la commune. Ce serait ajouter à la loi d'exiger une telle inscription comme condition d'octroi de l'aide sociale" (Trib. trav. Bruxelles, 31 mars 1994, *Rev. dr. étr.*, 1994, p. 376). Voy. également C.E., 6 juin 1990, n°35.054 et J.P. Tournai, 4 septembre 2001, *Échos log.*, 2002, p. 117.

<sup>27</sup> "Toute personne qui se trouve dans les conditions pour bénéficier du minimex doit en bénéficier effectivement, qu'elle ait ou non un domicile, une résidence ou un abri" (*cf.* trib. trav. Bruxelles, 29 juin 1992, *Chr. D.S.*, 1993, p. 177, obs. J. FIERENS). Du reste, les sans-abri peuvent s'adresser aux C.P.A.S. de la commune où ils "manifestent *l'intention* de résider" (voy. loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 5 août, art. 57bis, introduit par l'art. 5 de la loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993. Voy. également Trib. trav. Liège, 10 juin 1993, *Dr. Q.M.*, 1994, n°3, p. 25). En tout état de cause, c'est au C.P.A.S. qu'il appartient "d'apporter la preuve de l'absence de résidence", et non à l'usager de prouver sa présence (Cour. trav. Liège, 22 juin 1998, *Chr. D.S.*, 2000, p. 170 et *Échos log.*, 2001, p. 46 et s.).

<sup>28</sup> Tout autre est la question de la *compétence territoriale des C.P.A.S.* Comment déterminer le C.P.A.S. qui va prendre en charge les secours ? Là, des critères territoriaux de rattachement sont introduits. En l'occurrence, le C.P.A.S. compétent est celui du lieu où le demandeur d'aide "se trouve", c'est-à-dire ait sa résidence habituelle (article 1er de la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les C.P.A.S., *M.B.*, 6 mai, modifiée par la loi du 9 juillet 1971 ainsi que par la loi du 12 janvier 1993). Il ne s'agit cependant pas, par un glissement indu, de considérer ce critère de rattachement territorial comme une condition de fond. "En l'absence d'inscription, le C.P.A.S. compétent est celui de la commune de la résidence effective. La détermination de C.P.A.S. compétent ne peut aboutir à mettre à néant l'existence même du droit à l'aide sociale" (Trib. trav. Bruxelles, 31 mars 1994, *Rev. dr. étr.*, 1994, p. 376). Voy., sur la question, Ph. VERSAILLES, "La longue marche des sans-abri", *Les missions des centres publics d'aide sociale. Questions d'actualité*, sous la direction de G. Benoît, H. Funck, et P. Jadoul, Bruxelles, Publ. F.U.S.L., 1996, p. 111 et s.



perdre des droits précédemment acquis. Au reste, l'inscription dans les registres de la population est imposée par la loi<sup>29</sup>. En sens inverse, notons que la domiciliation peut n'être que fictive, motivée par le souci d'échapper à la procédure du droit de gestion publique, par exemple<sup>30</sup>. L'inscription dans les registres de la population ne constitue donc qu'une présomption réfragable<sup>31</sup>.

Quelle est, ensuite, l'ampleur et la cause du problème ? On relève de nombreuses situations abusives où une commune refuse d'inscrire dans les registres de la population une personne qu'elle considère mal logée. Si une certaine mauvaise volonté est, dans certains cas, constatée, dans d'autres, seule doit être mise en cause une ignorance ou une connaissance défailante du dispositif juridique, dans le chef de l'administration comme des administrés<sup>32</sup>. Quoi qu'il en soit, les communes qui refusent d'inscrire invoquent traditionnellement l'absence d'adresse de l'intéressé (sans-abri) ou le caractère contestable de celle-ci (résidents permanents dans un camping, locataires de

---

<sup>29</sup> Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 3 septembre 1991, art. 1er, 1°. Par ailleurs, le défaut d'inscription lors d'un déménagement entraîne, au cas où la nouvelle adresse resterait inconnue de l'administration communale, la radiation d'office de l'ancienne inscription, ce qui occasionne la péremption de la carte d'identité et met son titulaire dans une situation administrative irrégulière (voy. respectivement l'art. 8, al. 2 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M.B.*, 15 août 1992 et l'art. 6, §6 de l'arrêté royal du 29 juillet 1985 relatif aux cartes d'identité, *M.B.*, 7 septembre 1985).

<sup>30</sup> La domiciliation du propriétaire (personne physique) dans les lieux permet, en effet, de tenir pour occupé un logement vide (Code bruxellois du logement, art. 18, §3). Le Code wallon du logement érigeait, lui, en présomption irréfutable d'inoccupation l'absence d'inscription dans les registres de la population (art. 80, al. 2, 4°), ce qui a valu à cette disposition, notamment, d'être annulée par la Cour d'arbitrage. "Ces dispositions réputent inoccupés, au sens du décret, des logements inoccupés *pour des raisons indépendantes de la volonté du propriétaire*" (C.A., 25 octobre 2000, n°105/2000, *M.B.*, 13 novembre 2000, B.59).

<sup>31</sup> Cf. C.E., 14 septembre 1999, n°82.258, C.E., 24 mai 1994, n°47.575, C.E. (IV), 10 juin 1980, *R.A.C.E.*, 1980, p. 743, Civ. Namur, 5 novembre 1987, *Rec. gén. enr. not.*, 1988, p. 170, obs. et Civ. Bruges, 12 décembre 1979, *Rec. gén. enr. not.*, 1981, p. 156, obs.

<sup>32</sup> Parfois, en amont, c'est le propriétaire, soucieux de cacher l'état du bien à la commune, qui fait pression sur le locataire pour ne pas se rendre à l'hôtel de ville.

chambres meublées et habitants de logements insalubres, notamment)<sup>33</sup>. Les raisons ultimes qui motivent les communes sont parfois inavouables<sup>34</sup> mais certaines justifications peuvent se montrer légitimes<sup>35</sup>. Peut-on, en effet, accepter que des personnes habitent dans des conditions d'hygiène attentatoires à leur propre dignité ? Dépositaires du bien commun, les pouvoirs publics ne sauraient cautionner des comportements qui heurtent radicalement leurs propres présupposés. En plus de les tolérer, elles les entérineraient officiellement en procédant à l'inscription<sup>36</sup>.

Pourtant, ce type de refus d'inscription est illégal, quelles qu'en puissent être les justifications. En effet, depuis l'arrêté royal du 16 juillet 1992, "la détermination de la résidence principale se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année"<sup>37</sup>. Par conséquent, "aucun refus d'inscription à titre de résidence principale ne peut être opposé pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire"<sup>38</sup>. "Le refus d'inscription et l'inscription sans adresse ne sont plus admissibles", précise, si besoin en était,

---

<sup>33</sup> Par ailleurs, certaines communes recourent également à des formes cachées de refus d'inscription, spécialement à l'égard des habitants en roulotte. Invoquant des raisons, certes légitimes, d'environnement et d'aménagement du territoire, elles déclarent déférer à la requête tout en assortissant l'inscription d'un procès-verbal qui sanctionnerait la résidence permanente dans une zone de loisir. Pression dissuasive, dont le but psychologique est souvent atteint, puisque la personne s'en ira la plupart du temps chercher ailleurs.

<sup>34</sup> Il s'agirait, par là, d'éviter que ne s'implantent sur le territoire communal des "importuns", qui prétendent ne génèrent aucune rentrée fiscale tout en attirant, par contre, les ennuis.

<sup>35</sup> Il est vrai que le paysage d'un lieu se trouverait radicalement défiguré s'il fallait "régulariser" tous les résidents en camping, par exemple.

<sup>36</sup> Voy. le *Rapport général sur la pauvreté* réalisé par la Fondation Roi Baudouin en collaboration avec ATD Quart Monde Belgique et l'Union des Villes et Communes belges (section C.P.A.S.), Bruxelles, Ministère de l'Intégration sociale, 1994, p. 212 et s.

<sup>37</sup> Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M.B.*, 15 août 1992, art. 16, §1er, al. 2. "Cette constatation s'effectue sur la base de différents éléments, notamment le lieu que rejoint l'intéressé après ses occupations professionnelles, le lieu de fréquentation scolaire des enfants, le lieu de travail, les consommations énergétiques et les frais de téléphone, le séjour habituel du conjoint ou des autres membres du ménage".

<sup>38</sup> Arrêté royal du 16 juillet 1992, art. 16, §2, al. premier.

la circulaire ministérielle du 7 octobre 1992<sup>39</sup>. Tout en admettant, dans un registre similaire, que "la présomption que quelqu'un habite effectivement à l'adresse où il est inscrit [puisse] être réfutée" et en permettant à l'administration communale de procéder à une enquête en ce sens, la section d'administration du Conseil d'État n'autorise l'introduction de ces démarches qu'*après* l'enregistrement de l'inscription<sup>40</sup>.

Obligatoire, pour peu que la présence physique habituelle de l'intéressé soit établie sur la commune, la prise d'inscription est indépendante des conditions matérielles et juridiques de l'installation. Par identité de motifs, l'adoption d'un arrêté d'inhabitabilité ne saurait entraîner la radiation automatique des registres de la population de l'habitant expulsé. Acte grave, qui place l'individu dans un "anonymat administratif qui s'avère souvent lourd de conséquences, et peut provoquer ou en tout cas confirmer une marginalisation rapide"<sup>41</sup>, la radiation répond à une série d'hypothèses limitatives, totalement étrangères à l'état du bien<sup>42</sup>. La commune doit donc procéder à l'inscription et la maintenir quand bien même celle-ci porterait sur un logement dont la contrariété avec une réglementation en matière de salubrité ou d'urbanisme serait dûment établie. Une fois l'inscription enregistrée, le bourgmestre pourra alors poursuivre le propriétaire contrevenant et remédier à l'état d'insalubrité.

Toutefois, lorsqu'elle concerne ainsi un "logement dont l'occupation permanente n'est pas autorisée pour des motifs de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire", l'inscription n'est acceptée qu'à titre provisoire (avec une durée maximale de 3 ans), précise l'arrêté royal du 16 juillet 1992 (art. 16, §2, al. 2)<sup>43</sup>. Mais cette inscription devient définitive si, dans les trois mois de la demande, l'autorité communale compétente n'a pas entamé les procédures adéquates en vue de mettre fin "à la situation irrégulière ainsi créée". Et, en toute hypothèse, l'inscription est définitive si, dans les trois ans à compter de l'inscription, ces mesures n'ont pas permis de mettre fin à la situation litigieuse

---

<sup>39</sup> Circulaire ministérielle du 7 octobre 1992 relative à la tenue des registres de la population et des étrangers, *M.B.*, 15 octobre 1992, art. 94, al. 7.

<sup>40</sup> C.E. (XII), 14 septembre 1999, Van Den Bogaert et Bassens, n°82.258.

<sup>41</sup> D. DÉOM et P. THIEL, "Aperçu des règles de gestion des registres de la population", *Droit communal*, 1995, p. 166.

<sup>42</sup> Voy. les art. 8 et 12 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992.

<sup>43</sup> Sont visés par là, notamment, "les logements frappés d'un arrêté d'insalubrité ou d'inhabitabilité" (Ph. VERSAILLES, "Chez soi quelque part : vers le droit à la résidence ?", *Chr. D.S.*, 1993, p. 171).

(art. 16, §2, al. 3 et 4). Imprécise<sup>44</sup>, la réglementation n'en vise pas moins, on le voit, un juste équilibre entre, d'une part, le souci de ne pas pénaliser par un refus d'inscription les personnes qui sont contraintes matériellement d'habiter un logement disqualifié et, de l'autre, l'impératif lié au progrès social qui consiste à ne pas officialiser des situations illégales et contraires à la dignité humaines. Par ailleurs, elle met expressément à la charge du bourgmestre, invité à la diligence, le soin de régler, d'une manière ou d'une autre, le problème d'insalubrité<sup>45</sup>. Ce qui n'empêche cependant pas celui-ci de continuer à pouvoir faire emploi du pouvoir, tiré de la loi communale (supérieure à l'arrêté royal), de procéder à l'expulsion, le cas échéant. Du reste, parmi les actes de procédure que le bourgmestre doit initier dans les trois mois et les décisions qui doivent être suivies de résultats dans les trois ans, Diane Déom et Patrick Thiel rangent respectivement "l'arrêté du bourgmestre qui ordonne l'évacuation d'un immeuble insalubre" et "les mesures qui ont déjà eu pour effet l'évacuation effective des lieux"<sup>46</sup>.

En tout état de cause, la loi du 24 janvier 1997 a instauré la possibilité pour les personnes dépourvues de résidence de disposer d'une "adresse de référence" auprès d'un C.P.A.S.<sup>47</sup>. Antérieurement, il était déjà possible de prendre une adresse de référence, mais uniquement auprès de personnes physiques, lesquelles, on s'en doute, se montraient peu enclines à accéder à cette demande, par crainte essentiellement des saisies et de la dégradation au taux cohabitant des allocations sociales. Dans le même temps, la location de "boîtes

---

<sup>44</sup> "On peut se demander si la notion d'inscription provisoire est susceptible de se voir reconnaître un contenu propre" (M. QUINTIN et B. JADOT, "La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer", *Droit communal*, 2000, p. 103).

<sup>45</sup> "Lorsque la résidence est insalubre, c'est au bourgmestre qu'il appartient de prendre des mesures appropriées" (Ph. VERSAILLES, "Chez soi quelque part : vers le droit à la résidence?", *Chr. D.S.*, 1993, p. 171).

<sup>46</sup> D. DÉOM et P. THIEL, "Aperçu des règles de gestion des registres de la population", *Droit communal*, 1995, p. 166. Par contre, si elle n'est pas exécutée, la décision d'évacuer un immeuble ne saurait être considérée comme mettant fin à l'inscription provisoire.

<sup>47</sup> Loi du 24 janvier 1997 modifiant la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population et aux cartes d'identité et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, en vue d'imposer l'inscription aux registres de la population des personnes n'ayant pas de résidence en Belgique, *M.B.*, 6 mars 1997.

aux lettres" à prix usuraire faisait florès<sup>48</sup>. Désormais, "les personnes qui, par manque de ressources suffisantes n'ont pas ou n'ont plus de résidence et qui, à défaut d'inscription dans les registres de la population, se voient privées du bénéfice de l'aide sociale d'un C.P.A.S. ou de tout autre avantage social, sont inscrites à l'adresse du C.P.A.S. de la commune où elles sont habituellement présentes"<sup>49</sup>.

### 3. RELOGEMENT<sup>50</sup>

Pèse-t-il, sur la commune, une obligation de relogement de l'habitant expulsé suite à un arrêté d'inhabitabilité (eu égard, notamment, à la Constitution et aux traités internationaux) ? Cette charge constitue-t-elle réellement ce "problème insurmontable" décrit par un auteur<sup>51</sup> ? En tout cas, cette question est cruciale dès lors qu'elle peut dissuader le bourgmestre d'intervenir. Car, le fait est notoire, les réticences manifestées par certaines communes lorsqu'il s'agit de prononcer des arrêtés d'inhabitabilité tiennent souvent à l'absence de solution de relogement mise à leur disposition. La question du relogement peut donc devenir une véritable pierre d'achoppement et faire échouer, comme un bouchon obstrue le goulet d'un entonnoir, toutes les initiatives relatives à la salubrité déployées en amont<sup>52</sup>.

#### 3.1 *Constitution et relogement*

---

<sup>48</sup> Sur le sujet, voy. H. FUNCK, "L'urgence dans l'errance. De l'abrogation des lois réprimant le vagabondage à l'aide aux personnes sans-abri", *Chr. D.S.*, 1993, p. 342 et s., ainsi que Ph. VERSAILLES, "La loi Onkelinx et les sans-abri", *J.D.J.*, n°124, 1993, p. 10 et s.

<sup>49</sup> Loi du 24 janvier 1997, art. 2, 2°.

<sup>50</sup> Ce point s'inspire librement, tout en l'étoffant significativement, de N. BERNARD, "Relogement suite à un arrêté d'inhabitabilité", *Trait d'union* (revue de l'Association des villes et communes de la Région de Bruxelles-Capitale), 19 novembre 2003, n°9, p. 8 à 11., lequel article reprenait lui-même la substance de la contribution de l'auteur à la journée d'étude du 29 septembre 2003 organisée par le Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat sur le thème de la lutte contre les logements insalubres à Bruxelles.

<sup>51</sup> C. COLLARD, "L'insalubrité et le droit", *Échos log.*, 1992, p. 119.

<sup>52</sup> Selon Charles Mertens d'ailleurs, inspecteur général à la Direction générale de l'Aménagement du territoire, du Logement et du Patrimoine du Ministère de la Région wallonne, "le problème du relogement est fondamentalement la cause du succès *relatif* des différentes politiques en matière de qualité de l'habitat" (cf. *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/2, p. 49, souligné par nous).

Les différentes conventions internationales traitant de l'habitat<sup>53</sup> n'abordent pas l'aspect du relogement en tant que tel. Cette obligation de relogement de l'occupant évincé trouve-t-elle alors consécration dans la Constitution ? Certes, celle-ci ne se montre pas davantage prolixe sur la question. En raison cependant de sa position faîtière dans l'ordonnement juridique, elle mérite un examen approfondi.

On le sait, l'article 23 de notre charte fondamentale consacrant le droit à un logement décent<sup>54</sup> est traditionnellement dépourvu d'effet direct (encore qu'une telle absence ne signifie nullement que la disposition soit dépourvue de toute effectivité, tant s'en faut<sup>55</sup>). L'article 23 appelle, à ce titre, une intervention de la part du législateur.

Toutefois, pour ne pas avoir à dépendre de ces concrétisations législatives aléatoires, certaines juridictions n'ont pas hésité à puiser dans cette disposition programmatique les ressources nécessaires pour déjà asseoir une série de décisions favorables au locataire<sup>56</sup>. Ces dernières années, en effet, plusieurs

---

<sup>53</sup> Voy. notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme (art. 25), le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (art. 11.1), la Charte sociale européenne révisée (art. 30, a), le règlement C.E.E. n°1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté (art. 9), la résolution du Parlement européen du 16 juin 1987 ou encore la Convention des droits de l'enfant (art. 27, §3).

<sup>54</sup> "Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou [l'ordonnance] garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment [...] le droit à un logement décent".

<sup>55</sup> Le droit au logement induit ainsi trois conséquences *indirectes* : l'obligation morale pour l'État de ne pas rester inactif, l'usage de l'article 23 comme directive interprétative par le magistrat (qui devra, en cas de conflit sur la portée de lois concurrentes, préférer à toute norme celle qui se rapproche le plus de l'objectif posé par le prescrit constitutionnel) et, principalement, l'exigence de *standstill* pesant sur le législateur, empêchant celui-ci d'édicter des dispositions qui restreindraient des droits énumérés par l'article 23. Par ailleurs, l'alinéa premier de cette disposition, relatif au droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, est susceptible, elle, de recevoir effet direct (*cf.* notamment J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Échos log.*, 2000, p. 121). Pour de plus amples développements sur ces questions, voy. N. BERNARD, "L'effectivité du droit constitutionnel au logement", *Rev. b. dr. const.*, 2001/2, p. 155 et s.

<sup>56</sup> Voy. notamment Civ. Namur (req. unil.), 11 mai 1994, *D.Q.M.*, n°7, 1995, p. 54, obs. J. FIERENS; J.P. Ixelles (2e canton), 27 avril 1994, *J.J.P.*, 1997, p.

plaideurs ont demandé — et obtenu — du juge, dans le cadre du bail de résidence principale la plupart du temps, qu'il sursoie à autoriser l'expulsion, au nom essentiellement du droit constitutionnel au logement. Il ne faut donc pas attendre qu'un droit soit effectif pour l'appliquer. C'est son invocation, précisément, qui contribuera à lui donner consistance<sup>57</sup>. Si ces décisions de justice n'ont généralement pas eu à traiter la question spécifique du relogement, l'une d'entre elles a néanmoins stigmatisé la décision du bourgmestre d'évacuer un immeuble insalubre sans proposer au préalable de solution de relogement<sup>58</sup>. D'autres juges pourraient être amenés, demain, à approfondir cette voie.

### *3.2 Une dichotomie entre police générale et police spéciale qui tend à s'estomper*

S'agissant de cette question du relogement faisant suite à un arrêté d'inhabitabilité, une dichotomie se dessine. Suivant que le bourgmestre agit dans le cadre de la police administrative générale (fondée sur l'article 135 de la nouvelle loi communale) ou qu'il intervient sur pied de la police spéciale du logement (telle qu'instituée par un code régional du logement par exemple), les solutions divergent. Dans le premier cas, la mise à la disposition d'une solution de relogement ne semble pas pouvoir être érigée en préalable à la décision d'expulsion. Il n'est, en effet, pas attendu de la part d'un bourgmestre animé par le devoir prioritaire de prévenir et de faire cesser les atteintes à la salubrité publique qu'il se préoccupe, en sus, de la situation particulière des locataires. Seule importe la nécessité de mettre fin au trouble de l'ordre public, touché ici dans sa dimension hygiénique<sup>59</sup>.

---

122, note B. HUBEAU; J.P. Uccle, 15 février 1995, *J.J.P.*, 1997, p. 164; J.P. Ixelles (2e canton), 6 mars 1995, *R.G.D.C.*, 1996, p. 296, note B. HUBEAU; J.P. Roulers, 1er mars 1996, *R. W.*, 1997-1998, 1054; J.P. Ixelles (2e canton), 3 décembre 1997, *Act. jur. baux*, 1998, p. 57; J.P. Grâce-Hollogne, 10 octobre 2000, *Échos log.*, 2001, p. 14, J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Échos log.*, 2000, p. 120, note L. THOLOMÉ, etc.

<sup>57</sup> "Le caractère programmatique d'un droit n'exclut pas le contrôle judiciaire, qu'il soit national ou international" (J. FIERENS, "Droit et pauvreté", *Ann. dr.*, 1992, p. 195).

<sup>58</sup> Ainsi, le président du tribunal civil de Namur a décidé que "l'expulsion [par le Bourgmestre, sur base d'un arrêté d'insalubrité] sans alternative concrète proposée à la requérante blesse à l'évidence ses droits subjectifs et méconnaît les devoirs de l'autorité publique à cet égard" (Civ. Namur (req. unil.), 11 mai 1994, *D.Q.M.*, n°7, juin 1995, p. 54, note J. FIERENS).

<sup>59</sup> "Ainsi, lorsque agissant sur base des décrets révolutionnaires [aujourd'hui : de l'article 135, §2, de la Nouvelle loi communale], le bourgmestre estimera

En revanche, la police spéciale du logement semble appeler une tout autre réponse. Guidée par le souci d' "améliorer les conditions de logement"<sup>60</sup> des occupants, le bourgmestre ne saurait, à peine d'incohérence, vider une habitation sans s'inquiéter du sort des évincés. Fermer un logement, certes insalubre, tout en laissant ses occupants errer en rue ne risque assurément pas d'améliorer leurs conditions de logement. Lorsqu'il procède à l'évacuation dans le cadre de la police spéciale, le bourgmestre doit donc veiller à ce que les conditions de logement des occupants soient meilleures après l'éviction qu'avant. En un mot, il doit s'occuper du relogement.

Reloger, oui, mais dans quel type de bien ? S'il est tenu par des exigences de salubrité trop strictes, le bourgmestre n'aura guère de solution à proposer à ces ménages précarisés incapables de s'offrir un logement parfaitement conforme aux normes. Ce qui, pour autant, n'autorise pas le bourgmestre à cantonner les évincés dans des abris de fortune, lesquels n'amélioreraient en rien leurs conditions de logement. On l'aperçoit, la voie est étroite. Précisément, la police spéciale du logement a pour but de veiller à ce que les habitations ne se situent pas en deçà de "la plus basse norme d'habitabilité", laquelle norme ne pouvant toutefois elle-même, et c'est capital, se situer au-dessus de "la norme maximale qui soit à la portée effective des familles touchées par la mesure de suppression des taudis, dans la région et au moment de cette suppression"<sup>61</sup>. Autrement dit, la norme de salubrité prescrite doit viser un juste milieu : assez sévère pouvoir pour proscrire les taudis, elle doit cependant rester accessible aux personnes à faibles revenus<sup>62</sup>.

---

l'état de l'habitation en cause, il ne pourra prendre en compte des préoccupations telles que [...] la mise à la disposition de ses habitants de logements décents. De même, il s'ensuit que si le bâtiment est occupé, les autorités de police ne devront pas avoir de considération pour l'intérêt particulier des occupants, lesquels pourront être expulsés sans délai" (F. HAUMONT, B. PÂQUES et M. SCHOLASSE, *Les immeubles délabrés. Mesures et contraintes juridiques et administratives*, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, 1986, p. 27).

<sup>60</sup> Cf. C.E. (XIII réf.), 27 mars 2002, Rosier, n°105.215, *Échos log.*, 2002, p. 69.

<sup>61</sup> C.E. (VII), 28 avril 1966, Baetens et Beernaert, n°11.779, *R.A.A.C.E.*, 1966, p. 392.

<sup>62</sup> "Les autorités administratives ne peuvent prescrire de normes de confort excédant le niveau qui soit effectivement à la portée de chacune des familles touchées par une mesure de suppression de taudis, compte tenu de l'offre réelle de logements sociaux à un loyer normal dans la région" (C.E. (VII), 28 avril 1966, Baetens et Beernaert, n°11.779, *R.A.A.C.E.*, 1966, p. 392).



Avisé de cet impératif, le bourgmestre réservera l'exécution de sa décision d'expulsion jusqu'à l'obtention de certaines assurances quant aux possibilités concrètes de relogement des expulsés dans une habitation *saine et accessible financièrement*. "L'évacuation de l'habitation insalubre n'est plus un objectif en soi mais tout simplement un moyen pour arriver à reloger les personnes évacuées de taudis dans des habitations salubres", observe le Conseil d'État<sup>63</sup>. "Il s'ensuit que dans cette police spéciale du logement", enchérissent Michel Quintin et Benoît Jadot, "avant d'ordonner l'évacuation d'un logement insalubre, le bourgmestre doit tenir compte non seulement de l'état du logement qu'il estime devenu inhabitable mais aussi de la situation de ses habitants et de leurs possibilités de trouver un logement salubre et adéquat"<sup>64</sup>. Et si elle ne peut assurer elle-même le relogement, la commune doit, au minimum, laisser un laps de temps suffisant aux habitants évincés pour trouver une nouvelle habitation, sauf urgence<sup>65</sup>.

Cette dichotomie entre polices générale et spéciale tend, aujourd'hui, à s'estomper. Non que l'obligation de relogement se relâche dans la police spéciale du logement, au contraire (cf. l'arrêt Jadoul<sup>66</sup>). En fait, même dans le cadre de la police administrative générale, l'expulsion "sèche", sans égard au relogement des occupants, commence à être prohibée. Ainsi, la section d'administration du Conseil d'État a, dans plusieurs décisions récentes, jugé l'expulsion — pour cause d'insalubrité — constitutive d'un préjudice grave et difficilement réparable au cas où l'éviction ne s'accompagnerait pas d'un

---

<sup>63</sup> C.E. (VII), 28 avril 1966, Baetens et Beernaert, n°11.779, *R.A.A.C.E.*, 1966, p. 392.

<sup>64</sup> M. QUINTIN et B. JADOT, "La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer", *Droit communal*, 2000, p. 83.

<sup>65</sup> C.E. (VII), 28 avril 1966, Baetens et Beernaert, n°11.779, *R.A.A.C.E.*, 1966, p. 392. "Le bourgmestre doit à tout le moins accorder [aux habitants en voie d'expulsion] un délai raisonnable pour trouver un logement adéquat salubre, et n'ordonner l'évacuation qu'après avoir acquis la certitude, sur base de recherches entreprises à cette fin et de pièces la constatant, de la disponibilité effective de logements réputés salubres, à des prix abordables, pour les habitants à évacuer de taudis dans lesquels les intéressés pourront s'installer sans que leur mode de vie en soit modifié".

<sup>66</sup> "L'exécution immédiate de l'acte critiqué risque de priver [la partie requérante] du droit d'habiter son logement [...] Elle risque de se retrouver à la rue, [le bourgmestre de la commune de Wavre] n'ayant même prévu aucune mesure de relogement". Voy. C.E. (XIII réf.), 23 septembre 1999, Jadoul, n°82.382, *Amén.*, 2000, p. 196, note N. VAN DAMME et A.P.T., 1999/1, p. 74, note M. QUINTIN.

relogement<sup>67</sup>. Elle a ordonné, par conséquent, la suspension des arrêtés litigieux<sup>68</sup>. Dans ces décisions, la situation précaire des locataires et leur impossibilité subséquente de retrouver un logement décent à un tarif raisonnable a joué un rôle important, sans être exclusif<sup>69</sup>. Voilà en quelque sorte transposées à la police administrative générale les règles applicables en matière de police spéciale qui imposent à la puissance publique de fournir au ménages expulsés un relogement à *leur portée*, qui soit à la fois décent et accessible financièrement<sup>70</sup>.

### 3.3 Le Code bruxellois du logement

Qu'en est-il, à cet égard, en Région de Bruxelles-Capitale ? Chargé, on l'a vu, de faire respecter "l'exécution de l'interdiction" de louer, au moyen notamment d'un arrêté d'inhabitabilité, le bourgmestre se voit confier par le Code bruxellois du logement le soin d'examiner, "le cas échéant", "toutes les possibilités de relogement des personnes concernées" (art. 14 al. premier). Toutefois, évoquant en séance plénière du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale le "rôle ingrat" réservé par le code au bourgmestre, le Secrétaire d'État bruxellois chargé du

---

<sup>67</sup> Voy. C.E. (XIII réf.), 12 février 2003, Leroy et Postiau, n°115.808, *Échos log.*, 2003, p. 80, note L. THOLOMÉ, C.E. (XIII réf.), 9 novembre 2001, Kocyigit, n°100.705, *Échos log.*, 2002, p. 72 et s.

<sup>68</sup> "Le droit à un logement décent est garanti par l'article 23 de la Constitution [...] Il ne ressort d'aucun élément transmis au Conseil d'État que [le bourgmestre et la commune de Frameries] se soient souciés, avant de prendre la mesure litigieuse, d'aider les occupantes à retrouver un logement, ni même qu'ils se seraient souciés des possibilités concrètes que celles-ci avaient de retrouver un logement décent en remplacement de ce qu'ils considèrent comme un taudis" (arrêt *Leroy et Postiau*). "L'exécution des arrêtés attaqués implique que ces personnes se retrouvent à la rue du jour au lendemain, sans que le Bourgmestre n'ait pris une quelconque mesure pour les reloger" (arrêt *Kocyigit*).

<sup>69</sup> "De surcroît, les requérantes signalent disposer de ressources modestes et affirment, sans être contredites, ne pas avoir les moyens nécessaires pour, à la fois, faire face aux frais de relogement et avancer les fonds requis pour procéder à des travaux d'assainissement" (arrêt *Leroy et Postiau*). "L'immeuble est occupé par des personnes dont la situation est précaire. Les locataires de l'immeuble disposent non seulement de faibles revenus, mais sont également tous de nationalité étrangère et n'ont pas de titre de séjour définitif. Ces personnes sont généralement impopulaires auprès des propriétaires et ont donc d'autant plus de mal à trouver un logement" (arrêt *Kocyigit*).

<sup>70</sup> "[La partie requérante] dispose de faibles ressources, alors que le loyer qu'elle paie actuellement pour son logement est modeste et qu'il est impossible pour elle d'imaginer retrouver un logement avec un loyer aussi réduit" (arrêt *Jadoul*).

Logement a pris soin de ne voir dans cette mission de relogement qu'une "obligation de moyens", appelant d'ailleurs au "concours des autres autorités"<sup>71</sup>.

Plus généralement, le Code prévoit que "les locataires obligés de quitter un logement qui ne respecte pas ou plus les exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement visés à l'article 4, ont un droit d'accès prioritaire aux logements gérés par les pouvoirs publics", tout en réaffirmant que "les différentes autorités publiques concernées ont l'obligation d'examiner toutes possibilités de relogement de ces locataires"<sup>72</sup>. On ne connaît pas encore les modalités de ce "droit d'accès prioritaire" à un logement social ou à vocation sociale, lesquelles doivent faire l'objet d'un arrêté du gouvernement<sup>73</sup>. En l'état, toutefois, la mesure doit être indexée d'un sérieux soupçon dès lors que le parc locatif public est déjà largement saturé.

Par ailleurs, les logements pris en gestion publique "doivent être prioritairement proposés aux locataires amenés à quitter une habitation ne répondant pas aux normes de sécurité, de salubrité et d'équipement"<sup>74</sup>. Séduisante, cette solution de "délestage" est cependant tributaire du succès futur du droit de gestion publique, lequel s'annonce, à notre estime, fort compromis<sup>75</sup>. En toute hypothèse, les occupants expulsés par arrêté du bourgmestre ne sont pas les seuls, on le voit, à pouvoir bénéficier de la disposition.

Enfin, il est créé un "Fonds budgétaire régional de solidarité" destiné à assurer, aux personnes expulsées suite à une interdiction d'occuper, un montant couvrant tout ou partie de "la différence entre le loyer d'origine et le nouveau loyer, ainsi que les frais de déménagement ou d'installation, en ce compris le coût de la garantie locative"<sup>76</sup>. Versée dans la limite des crédits budgétaires, l'aide consistera probablement, suivant l'avant-projet d'arrêté d'exécution du

---

<sup>71</sup> Séance du 15 juillet 2003.

<sup>72</sup> Art. 17 du Code bruxellois du logement.

<sup>73</sup> Il semble que l'on s'achemine vers un "bonus" de cinq titres de priorité.

<sup>74</sup> Art. 21, §2, al. 2, du Code bruxellois du logement.

<sup>75</sup> Cf. N. BERNARD, "Regard critique et comparatif sur le Code bruxellois du logement", *Échos log.*, 2003, n°5. Voy. également N. BERNARD, "Le code bruxellois du logement et les communes", *Trait d'union*, 10 septembre 2003, n°7, p. 4 et s.

<sup>76</sup> Art. 16, §1er, du Code bruxellois du logement. D'après l'avant-projet d'arrêté d'exécution, l'aide sera réservée aux ménages qui ne disposent pas déjà d'un logement (que ce soit en pleine propriété, en emphytéose ou en usufruit) et qui remplissent les conditions de revenus leur permettant de s'inscrire auprès d'une société immobilière de service publique.

Code bruxellois du logement, en une allocation délivrée pendant trois ans et équivalente à la différence entre le tiers des revenus nets imposables du ménage et le loyer du nouveau logement, déduction faite des éventuelles aides au déménagement susmentionnées.

Las, ce Fonds n'est accessible qu'aux individus évacués suite à une décision formelle d'interdiction d'occuper, laquelle ne vise que deux types de bailleurs : ceux qui font obstruction à la visite du Service d'inspection régionale et ceux qui restent en défaut de réaliser les travaux de régularisation exigés par ce même service. Rien n'est prévu, par contre, en faveur des locataires expulsés pour cause d'interdiction *immédiate* d'occuper<sup>77</sup> (en tout cas, la chose n'est pas claire<sup>78</sup>). L'urgence ne commande-t-elle pas, au contraire, d'intensifier les secours dans ce cas de figure ? Par ailleurs, le Fonds néglige de venir en aide aux personnes obligées de vider les lieux afin de permettre aux travaux de se réaliser correctement, pas davantage qu'il ne s'adresse à ceux qui se retrouvent à la rue en cas de refus de permis de location signifié à leur bailleur, non assorti d'une demande de régularisation. Pourquoi dès lors, sauf à suggérer que pareille restriction est délibérée, ne pas avoir simplement repris la formulation relative au droit d'accès prioritaire à un logement social et autorisé à postuler une intervention du Fonds tous "les locataires obligés de quitter un logement qui ne respecte pas ou plus les exigences de sécurité, de salubrité et d'équipement" ?

---

<sup>77</sup> Si le Service d'inspection régionale, saisi sur plainte, sur demande de permis de location ou agissant d'initiative, relève des infractions aux exigences de qualité qui "s'avèrent susceptibles de mettre en péril la sécurité ou la santé des occupants", il pourra décréter, en lieu et place des travaux de régularisation, l'interdiction immédiate d'occuper. Cette décision, prise par le Service d'inspection régionale plutôt que par le bourgmestre, entraînera la suspension de l'attestation de conformité, sans que, étrangement, l'hypothèse du *certificat* de conformité, certes facultatif, ne soit envisagée. En toute hypothèse, l'interdiction immédiate d'occuper n'ouvre pas, pour le locataire qui la subit, le droit de solliciter une intervention du Fonds. Voy. l'art. 13, §5, du Code bruxellois du logement.

<sup>78</sup> L'article 16 du Code bruxellois du logement, relatif au fonctionnement du Fonds, renvoie uniquement à l'article 14, dédié à l'interdiction d'occuper, et aucunement à l'article 13, §5, afférent à l'interdiction *immédiate* d'occuper. L'article 14 lui-même passe sous silence l'hypothèse de l'article 13, §5. En sens inverse, par contre, cette dernière disposition se réfère à l'article 14. On le voit, le flou est de mise.

Quoi qu'il en soit, même à l'égard des individus théoriquement couverts par le Fonds, la mesure risque de s'avérer insuffisante. Amorcé par un crédit spécial<sup>79</sup>, ce Fonds ne sera plus alimenté par la suite que par le produit des amendes prononcées à l'encontre des bailleurs qui, entre autre hypothèses, auront mis en location une habitation méconnaissant les critères régionaux de qualité<sup>80</sup>. Si l'idée est attrayante, sa réalisation risque de s'avérer problématique dans la mesure où le montant excessivement élevé desdites amendes (de 3.000 à 25.000 €, potentiellement doublés en cas de récidive<sup>81</sup>) pourrait bien dissuader les pouvoirs publics d'en faire usage. Fixée à un tarif prohibitif, la sanction financière risque, paradoxalement, de ne connaître qu'un nombre marginal de cas d'application. Si l'objectif, emprunté au Plan régional de développement et énoncé dans l'*Exposé des motifs*, est de "responsabiliser les propriétaires"<sup>82</sup>, il est alors à craindre qu'une menace démesurée ne conduise, tout à l'inverse, à déresponsabiliser les propriétaires, partagés entre le scepticisme et le découragement.

Notons, avant de clore ce point, que la Région flamande connaît un régime intéressant en la matière, à tout le moins sur papier. Quand il déclare une habitation inhabitable sur pied du Code flamand du logement, le bourgmestre est explicitement tenu, au cas où les dispositions relatives au droit de gestion sociale ne trouveraient pas à s'appliquer, de prendre "toutes les mesures utiles" en vue du relogement des occupants. Et, précise le Code flamand, "lorsque la commune ou le centre public d'aide sociale de la commune concernée ne disposent pas de possibilités de logement suffisantes, le bourgmestre fait appel à la collaboration des associations de logement social dont le terrain d'action s'étend au territoire de la commune"<sup>83</sup>. Ne peuvent, toutefois, bénéficier de cette

---

<sup>79</sup> Le projet de budget 2004 de la Région de Bruxelles-Capitale prévoit, en effet, une dotation de 100.000 € pour le démarrage du Fonds. La somme peut paraître insuffisante, mais elle ne doit "couvrir" qu'une demi-année puisque les règles de qualité prescrites par le Code bruxellois n'entreront en vigueur qu'en juillet 2004. Par ailleurs, le propriétaire bénéficie d'un délai qui peut atteindre huit mois pour réaliser les travaux requis par le Service d'inspection régionale, ce qui aura pour effet de reporter bon nombre de fermetures de logements à l'année civile 2005. À ce moment-là, il faudra réévaluer, le cas échéant, la hauteur de la dotation.

<sup>80</sup> Art. 16, §2, du Code bruxellois du logement.

<sup>81</sup> Art. 15, al. 2 et 3, du Code bruxellois du logement.

<sup>82</sup> *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/1, p. 10.

<sup>83</sup> Art. 15, §1er, al. 3, du Code flamand du logement.

mesure de relogement que les habitants qui satisfont aux conditions de revenus et de propriété immobilière applicables dans le parc public flamand<sup>84</sup>.

### 3.4 Une triple incohérence

En tout état de cause, l'absence de mesure de relogement proposée par le bourgmestre aux occupants expulsés s'avère incohérente à un triple titre. D'abord parce qu'elle condamne les locataires défavorisés à se rabattre, faute de moyens pécuniaires suffisants, sur des logements pas nécessairement en meilleur état, loin de là, que l'habitation qu'ils ont été forcés de quitter pour des raisons de salubrité<sup>85</sup>. Ensuite, parce qu'elle introduirait une discrimination difficilement justifiable (sauf à invoquer l'urgence) entre les locataires expulsés suite à un arrêté d'inhabitabilité et les preneurs, mieux protégés, qui sont évincés judiciairement dans le cadre d'un rapport locatif (*cf.* la loi dite d'humanisation des expulsions<sup>86</sup>). Et la contradiction est d'autant plus flagrante

---

<sup>84</sup> *Cf.* art. 11 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 6 octobre 1998 relatif à la gestion de la qualité, au droit de préachat et au droit de gestion sociale d'habitation, *M.B.*, 30 octobre 1998. Les conditions de revenus et de propriété immobilière en vigueur dans les logements sociaux flamands sont, elles, mentionnées aux art. 2, §3, et 4, §1er, 3°, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 20 octobre 2000 réglementant le régime de location sociale pour les habitations louées ou sous-louées par la société flamande du logement ou par une société de logement social en application du titre VII du Code flamand du Logement, *M.B.*, 13 décembre 2000.

<sup>85</sup> "Il paraît en effet incohérent d'expulser une personne d'un logement insalubre (pour des motifs de sécurité) sans vérifier que cette personne puisse accéder à un logement salubre en suite de son expulsion [...] Le risque que les locataires ainsi expulsés ne doivent se contenter d'un logement dont l'état et le prix seront vraisemblablement moins bons que ce dont ils bénéficient actuellement est très important" (arrêt *Kocyigit*).

<sup>86</sup> Voy. les articles 1344*ter* et suivants du Code judiciaire introduits par la 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 des jugements d'expulsion, *M.B.*, 1er janvier 1999. L'expulsion ne pourra, dorénavant, être exécutée qu'après un délai d'un mois suivant la signification du jugement. Toutefois, le juge de paix garde la possibilité de moduler ce délai à la demande d'une partie qui justifie de circonstances d'une gravité particulière, lesquelles recouvrent notamment les possibilités de reloger le locataire dans des conditions respectant l'unité, les ressources financières et les besoins de la famille, en particulier pendant l'hiver. En toute hypothèse, ce qui ne va pas d'ailleurs sans soulever certains problèmes en termes de respect de la vie privée, le C.P.A.S. est tenu informé de l'expulsion prochaine, afin d'assurer au mieux le relogement des familles

que certains bourgmestres précisément fondent, *contra legem*<sup>87</sup>, leur arrêté d'inhabitabilité sur des dispositions propres à la loi sur les baux de résidence principale (cf. arrêt *Kocyigit*<sup>88</sup>). Enfin, l'absence d'intervention des autorités communales dans le relogement des habitants évacués (qui conduit ceux-ci à devoir errer dans les rues, flanqués de leurs effets mobiliers) risque d'entrer en opposition avec une des missions essentielles du bourgmestre qui est d'assurer la propreté, la sûreté et la tranquillité sur la voie publique<sup>89</sup>. N'est-ce pas ce devoir, précisément, qui fonde l'obligation de la commune d'enlever les biens des personnes privées expulsées qui encombrement la voie publique<sup>90</sup> ?

### 3.5 L'expérience française

Si elle commence à recevoir une certaine consécration juridique, l'obligation de relogement, suite à un arrêté d'inhabitabilité ou dans le cadre d'un rapport locatif, ne va cependant pas de soi, comme en témoigne l'expérience française. Ainsi, le tribunal de grande instance de Pontoise a estimé que "l'expulsion des locataires sans relogement n'est pas constitutive d'un abus de droit", alors que le bailleur, en l'espèce, était un office H.L.M., censé remplir une mission de service public<sup>91</sup>. Plus fondamentalement, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire au droit constitutionnel de propriété l'article 119 de la loi du 29 juillet 1998<sup>92</sup> qui

---

évincées. On trouvera un commentaire de cette loi notamment dans B. LOUVEAUX, "La loi relative à l'expulsion du locataire", *Act. jur. baux*, 1999/1, p. 9 ainsi que dans N. BERNARD, "Expulsions, dignité humaine et article 23 de la Constitution", *D.Q.M.*, n°34, 2003, p. 38 et s.

<sup>87</sup> Voy. *supra*, point 1.

<sup>88</sup> "L'expulsion d'un locataire [dans le cadre d'un rapport locatif] est désormais soumise à un formalisme et à des délais stricts. Il ne serait pas cohérent de permettre aux autorités communales de fonder un arrêté d'insalubrité sur les normes prises en application de la loi sur les baux à loyer, tout en leur permettant d'expulser des locataires manu militari alors qu'une telle pratique est contraire à la volonté expresse que le législateur a exprimée en cette matière".

<sup>89</sup> "Le mesure d'expulsion [de gens du voyage] ne pourrait qu'entraîner une situation contraire à la dignité humaine puisque cette expulsion aura pour effet de générer une situation d'errance" (J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Échos log.*, 2000, p. 120).

<sup>90</sup> Cf. 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'expulsion, *M.B.*, 17 janvier 1976.

<sup>91</sup> Trib. gr. inst. Pontoise, 1er mars 1996, *D.Q.M.*, 1997, n°15, p. 50, note A. DUQUESNE.

<sup>92</sup> Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, *J.O.*, 31 juillet 1998, art. 31. Sur cette législation cadre, voy.

institue un mécanisme original en cas d'expulsion<sup>93</sup>. "Lorsque le représentant de l'État dans le département accorde le concours de la force publique, il s'assure qu'une offre d'hébergement tenant compte, autant qu'il est possible, de la cellule familiale est proposée aux personnes expulsées", énonçait ainsi le texte<sup>94</sup>, qui avait pour effet d'interdire au préfet de recourir à l'éviction forcée sans s'être enquis au préalable des possibilités concrètes de relogement.

Relevons, en sens inverse, que la Commission d'indemnisation des victimes d'infractions pénales a sanctionné la Ville de Paris pour être restée en défaut de trouver un relogement à des victimes de saturnisme, malgré sa parfaite connaissance l'état de toxicité du logement, et l'a obligée à leur verser des indemnités<sup>95</sup>. Notons, en tout état de cause, qu'un quota important de logements sociaux (30% maximum) est mis à la disposition du préfet afin, notamment, de reloger les habitants expulsés ("droit de réservation")<sup>96</sup>. Épinglons, enfin, l'article 181 de la loi du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains, qui prévoit : "En cas d'interdiction, temporaire ou définitive, d'habiter et d'utiliser les lieux, le propriétaire [...] est tenu d'assurer l'hébergement décent des occupants, lequel doit correspondre à leurs besoins"<sup>97</sup>.

---

notamment W. CASSIERS, "La loi française du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions : un exemple à suivre?", *D.Q.M.*, n°22, 1999, p. 17 et s.

<sup>93</sup> C.C., n°98-403 DC (Loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions), 29 juillet 1998, *Rec.*, p. 276.

<sup>94</sup> Art. L. 613-6 nouveau du Code de la construction et de l'habitation. "Le défaut de concours de la force publique pour ce motif ne fait pas obstacle au droit pour le bailleur d'obtenir une indemnisation du préjudice subi, conformément à l'article 16 de la loi n°91-650 du 9 juillet 1991 précitée".

<sup>95</sup> Le plus intéressant dans l'affaire, au-delà du principe -novateur- de réparation, réside dans le fait que ces ménages empoisonnés n'habitaient pas dans des logements appartenant à l'État, mais dans des habitations privées. Voy. *Le Monde*, 27 juillet 2002.

<sup>96</sup> Voy. le décret 99-836 du 22 septembre 1999 relatif au régime des attributions de logements locatifs sociaux et modifiant le code de la construction et de l'habitation, *J.O.*, 25 septembre, art. 2.

<sup>97</sup> Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *J.O.*, 14 décembre 2000. "À défaut, le représentant de l'État dans le département prend les dispositions nécessaires pour assurer leur hébergement provisoire. Le coût de cet hébergement est mis à la charge du propriétaire. La créance est recouvrée comme en matière de contributions directes et garantie par une hypothèque légale sur l'immeuble". Cette disposition rappelle par certains aspects notre loi anti-marchands de sommeil qui punit les bailleurs abusant de la situation des demandeurs d'asile, notamment. "Les étrangers découverts peuvent être, le cas échéant, accueillis ou relogés sur décision du ministre ou du fonctionnaire désigné par ce ministre



### 3.6 Où reloger ?

Relevons, avant de conclure provisoirement, qu'il ne suffit pas de donner un abri aux occupants expulsés. À peine d'incohérence, le relogement doit, surtout, se faire dans un logement décent, adapté à la composition du ménage et dont le loyer est compatible avec les revenus des nouveaux locataires. Le toit de rechange doit également être un toit salubre, comme l'a admis la jurisprudence<sup>98</sup> ainsi que la doctrine<sup>99</sup>.

Ce qui nous amène à évoquer les disponibilités foncières de la commune en la matière. Dans quels logements celle-ci pourrait-elle reloger les habitants expulsés ? On s'abstiendra d'énumérer ici l'ensemble des logements, transitoires ou non, gérés par la commune ainsi que les possibilités pour elle de mobiliser d'autres acteurs (C.P.A.S., S.I.S.P.), pour se limiter à un rappel opportun. Toutes les communes du pays ont reçu, de leurs codes régionaux du logement respectifs, la possibilité de mettre en oeuvre le droit de gestion sociale/publique<sup>100</sup>, chacun de ces instruments légaux faisant expressément le lien entre la déclaration d'inhabitabilité et l'exercice de la prérogative en

---

qui est compétent pour la politique en matière d'étrangers et ce, en concertation avec les services compétents en la matière. Les frais de logement sont à charge du prévenu. Lorsque le prévenu est acquitté, les frais sont mis à la charge, selon le cas, de l'État ou du C.P.A.S. compétent" (loi du 15 décembre 1980, art. 77bis, §4ter, inséré par l'art. 192 de la loi-programme du 2 août 2002, M.B., 29 août 2002). Sur cette loi, voy. N. BERNARD, "Le permis de location", *Les Baux. Commentaire pratique*, Diegem, Kluwer, p. I.8.4 - 2 et s.

<sup>98</sup> Cf. C.E. (XIII réf.), 9 novembre 2001, Kocyigit, n°100.705, *Échos log.*, 2002, p. 72 et C.E. (VII), 28 avril 1966, Baetens et Beernaert, n°11.779. Voy. également la décision du juge de paix de Verviers qui a condamné la ville de Verviers à procurer à des gens du voyage "un hébergement décent et adapté sur un terrain approprié, dans des conditions fixées de commun accord, notamment quant au niveau d'aménagement des lieux, [...] aux normes de sécurité, etc." (J.P. Verviers, 30 juin 2000, *Échos log.*, 2000, p. 120).

<sup>99</sup> D. LAGASSE, *L'erreur manifeste d'appréciation en droit administratif. Essai sur les limites du pouvoir discrétionnaire de l'administration*, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 154 et s.

<sup>100</sup> Art. 18 du Code bruxellois du logement (appelé, là, "droit de gestion publique"), art. 80 du Code wallon du logement et art. 90 du Code flamand du logement.

question<sup>101</sup>. Annoncé comme le substitut enfin efficace d'une procédure de réquisition mort-née, le droit de gestion sociale reste toutefois très largement sous-utilisé<sup>102</sup>. Dans un bel effort d'intégration des politiques publiques, objectif décliné à l'envi par nos autorités, la commune pourrait avantageusement revitaliser l'instrument et trouverait, là, le moyen d'agrandir à moindres frais le parc locatif destiné à accueillir les habitants expulsés. Et si l'outil devait s'avérer inopérant, qu'on le démontre enfin publiquement et qu'on cesse d'en faire un axe emblématique de lutte contre les logements inoccupés.

### 3.7 *En guise de synthèse sur la question du relogement*

Si le devoir de relogement consiste, pour la commune, à devoir fournir physiquement elle-même une nouvelle habitation, il semble malaisé d'ériger la charge en obligation de résultats. Par contre, si ce devoir s'analyse comme l'interdiction pesant sur le bourgmestre, hors péril imminent, de procéder à l'expulsion avant de s'être assuré des possibilités concrètes de relogement des évincés dans une habitation saine et accessible financièrement, on est alors en présence, là, d'une véritable condition *sine qua non*, singulièrement lorsque le bourgmestre agit dans le cadre de la police spéciale du logement. Du reste, ainsi recadrée, l'obligation de relogement ne procède-t-elle pas directement du devoir de bonne préparation des actes administratifs ?

Reloger, c'est bien. Empêcher, en amont, que la situation se dégrade et conduise à l'éviction, c'est mieux. Même fructueux, le relogement ne parvient pas toujours, estime le Conseil d'État, à compenser le traumatisme que peut constituer le déménagement pour certaines personnes, à la santé fragile notamment<sup>103</sup>. Représentant au premier chef un véritable drame pour les occupants (dont l'état de précarité exige avant tout la stabilité), fragilisant par ailleurs la capacité contributive du propriétaire engagé dans les liens d'un emprunt hypothécaire et, enfin, requérant des pouvoirs publics une mobilisation

---

<sup>101</sup> Ainsi, le droit de gestion publique bruxellois concerne nommément, entre autres, "les logements déclarés inhabitables, conformément à l'article 135 de la nouvelle loi communale" (art. 18, §1er, 3° du Code bruxellois du logement).

<sup>102</sup> Au 1er janvier 2003, aucune application du droit de gestion sociale n'avait encore été enregistrée en Région flamande, tandis que la Région wallonne n'en dénombrait toujours que deux. Cf. *Doc. parl.*, Cons. Rég. Brux.-Cap., sess. ord. 2002-2003, A-416/2, p. 49 et 50. La mesure n'est, évidemment, pas encore évaluable en Région bruxelloise.

<sup>103</sup> C.E. (VI), 2 avril 1993, Krier, n°42.543, *J.T.*, 1993, p. 713, note D. LAGASSE.

rapide et coûteuse, les expulsions doivent, dans la mesure du possible, être évitées. Parce qu'elles cherchent à éradiquer les causes qui mènent aux expulsions, les actions préventives doivent être privilégiées. Ainsi, la commune gagnerait à faire emploi de la possibilité — rarement utilisée — qui lui permet d'intervenir, à la place et aux frais du propriétaire négligent, dans la réalisation des travaux urgents, pour peu évidemment que celle-ci n'implique pas de devoir vider les lieux.

#### 4. AIDE SOCIALE

L'aide sociale peut-elle être soumise à une certaine forme de conditionnalité en lien avec l'état du logement ? Contextualisons d'abord le débat. Le centre public d'aide sociale (qui deviendra "centre public d'*action* sociale" sous peu<sup>104</sup>) dispense deux types d'aides : le revenu d'intégration<sup>105</sup> et l'aide sociale<sup>106</sup>. Versé exclusivement en espèces, le revenu d'intégration est octroyé automatiquement dès que le demandeur réunit certaines conditions : posséder une résidence effective en Belgique<sup>107</sup>, être majeur, Belge ou assimilé, ne pas disposer de ressources suffisantes, faire valoir ses droits aux prestations sociales et être disposé à travailler, à moins que des raisons de santé ou d'équité y fassent obstacle<sup>108</sup>. On le voit, il n'est nulle part question de la salubrité du logement. Le thème spécifique de la résidence ayant été abordée plus haut, le sujet ne mérite plus, dans le cadre restreint de cet exposé, un examen supplémentaire. Délivrée, pour sa part, sous une forme financière (frais de chauffage, allocation loyer, constitution de la garantie locative, frais de déménagement, intervention

---

<sup>104</sup> Loi du 7 janvier 2002 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale en vue de modifier la dénomination des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 23 février 2002, art. 2 et 3. L'entrée en vigueur de cette loi est programmée pour le 24ème mois qui suivra sa publication (art. 5).

<sup>105</sup> Voy. la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002, qui remplace la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, *M.B.*, 18 septembre 1974.

<sup>106</sup> Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 5 août 1976.

<sup>107</sup> Voy. cependant l'article 14, §3, de la loi du 26 mai 2002, ainsi que l'article 9 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002.

<sup>108</sup> Pour de amples développements, voy. notamment M. BODART (dir.), *Vers le droit à l'intégration sociale*, Bruxelles, La Charte, 2002, ainsi que G. CARLIER, "Dossier : le droit à l'intégration sociale chasse le minimex", *Droit en +*, octobre 2002, n°54.

dans le coût de l'hébergement en maison d'accueil ou d'un garde-meuble), immatérielle (assistance psychologique, guidance budgétaire, médiation de dettes, information juridique, secours médicaux, appoints matériels divers, comme des colis repas ou du bois de chauffage, etc.) ou encore en nature (logement de transit, maison d'accueil, convention avec une société immobilière de service public), l'aide sociale répond, par contre, au seul critère de la dignité humaine<sup>109</sup>. À ce titre, elle soulève certaines questions. Car, universel mais imprécis, ce critère permet au C.P.A.S. d'exercer une certaine forme de conditionnalité dans l'octroi de l'aide.

En matière de droit au logement, que recouvre donc, concrètement, l'obligation incombant aux C.P.A.S. d'assurer à chacun les moyens de vivre conformément à la dignité humaine ? La jurisprudence précise, d'une part, que les C.P.A.S. ont "l'obligation d'assurer, d'une façon ou d'une autre, le logement des personnes qui sont sans ressources"<sup>110</sup>. Le C.P.A.S. est tenu "d'assurer le droit au logement, partie du droit à l'aide sociale"<sup>111</sup>, dans l'urgence s'il le faut<sup>112</sup>. De l'autre, "le C.P.A.S. qui, par une succession d'abstentions fautives, laisse un demandeur d'aide sans logement, le contraignant ainsi à vivre dans des conditions indignes pendant plusieurs mois, commet une faute qui engage sa responsabilité civile"<sup>113</sup>. Au-delà, le C.P.A.S. reste libre de conditionner son aide au respect de certaines lignes de conduite, relatives essentiellement au coût locatif global. "Rien", précise ainsi le tribunal civil de Nivelles, "ne justifie l'obligation pour les C.P.A.S. de constituer, aux frais de la collectivité, des garanties locatives grosso modo tous les ans pour satisfaire aux desiderata des bénéficiaires de l'aide sociale"<sup>114</sup>. La requérante n'avait, en l'espèce, "pas de raisons majeures pour changer de logement". C'est délibérément qu'elle a choisi de ne "pas suivre les conseils de l'assistante sociale". Dans cette ligne, la

---

<sup>109</sup> "Toute personne a droit à l'aide sociale", proclame la loi du 8 juillet 1976 dans son article premier. "Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine".

<sup>110</sup> C.E. (III), 8 mai 1981, Lonnay, n°21.155, *R.A.C.E.*, 1981, p. 656.

<sup>111</sup> Civ. Arlon, 7 juin 1994, *R.G.D.C.*, 1995, p. 251. "L'aide sociale doit permettre à toute personne de [...] se loger" (Trib. trav. Liège, 11 juillet 1995, *J.L.M.B.*, 1997, p. 557). "Cette aide [sociale] doit permettre la jouissance d'un logement décent" (Cour trav. Liège, 13 février 1996, *Chr. D.S.*, 1996, p. 568, note H. FUNCK).

<sup>112</sup> Un C.P.A.S. a ainsi été condamné à trouver "dans les 24 heures" un logement à une requérante enceinte (Trib. trav. Namur, 12 septembre 2002, *J.D.J.*, 2003, n°223, p. 43).

<sup>113</sup> Civ. Liège, 9 novembre 1993, *J.L.M.B.*, 1994, p. 604.

<sup>114</sup> Civ. Nivelles, 20 septembre 1996, *Échos log.*, 1998, p. 103.

section d'administration du Conseil d'État a considéré, à propos d'une garantie locative relative à un logement trop onéreux, "que les C.P.A.S. n'ont pas l'obligation de supporter les conséquences de tous les engagements souscrits par les personnes pour assurer leur logement" et que "la solution qu'il convient d'apporter à ce problème est de trouver, avec l'aide du C.P.A.S., un logement moins onéreux"<sup>115</sup>. Et si, de fait, le C.P.A.S. a "l'obligation d'accorder au demandeur d'aide une guidance sociale en vue de trouver un logement moins coûteux, cette obligation", prend soin de déclarer la même juridiction un an plus tard, "ne dispense nullement le demandeur de faire lui-même des démarches pour trouver un logement"<sup>116</sup>. Le C.P.A.S., enfin, n'est nullement fondé à couvrir des besoins locatifs non encore échus. Aussi le Conseil d'État a-t-il annulé la décision d'une chambre de recours s'engageant à prendre en charge la garantie locative "dès qu'aura été trouvé un logement convenant à la dignité [des requérants]" au motif "qu'en vertu de l'article 1er de la loi du 8 juillet 1976, l'intervention du C.P.A.S. ne doit permettre de subvenir qu'aux besoins *actuels* du bénéficiaire"<sup>117</sup>, et en aucune manière, aux dettes futures.

Dans ce cadre, il convient de relever la décision quelque peu dissonante de la cour du travail de Mons. "En ce qui concerne la garantie locative, le refus du C.P.A.S. de participer à la contribution d'une garantie locative constitue une entrave au droit souverain que constitue pour une personne le libre choix de sa résidence, à condition bien entendu que ce choix se situe dans les limites du raisonnable"<sup>118</sup>. Dans un domaine similaire, le souci d'appréciation *in concreto* des possibilités de relogement a poussé la cour du travail de Liège à invalider la décision d'un C.P.A.S. de Namur de refuser l'octroi d'une aide sociale à une personne défavorisée au seul motif qu'elle habite un logement trop onéreux en regard de ses moyens financiers. "L'octroi d'une aide sociale ne peut être refusé au motif que le loyer était trop onéreux sans que simultanément le C.P.A.S. puisse à tout le moins établir que le bénéficiaire avait réellement l'occasion de trouver un logement adapté à un prix plus avantageux et donc sans qu'une alternative sérieuse existe"<sup>119</sup>. De manière générale, la liberté d'implantation,

---

<sup>115</sup> C.E. (III), 8 mai 1981, Lonnoy, n°21.155, *R.A.C.E.*, 1981, p. 656.

<sup>116</sup> C.E. (III), 2 avril 1982, Lonnoy, n°22.176, *R.A.C.E.*, 1982, p. 661.

<sup>117</sup> C.E. (III), 19 mai 1993, C.P.A.S. Bruxelles, n°43.020, *R.A.C.E.*, 1993, souligné par nous.

<sup>118</sup> Cour trav. Mons, 23 mars 1999, *Échos log.*, 2001, p. 48.

<sup>119</sup> Cour trav. Liège, 23 juin 1998, *Échos log.*, 2001, p. 46.

consacrée par diverses conventions internationales, doit être sauvegardée<sup>120</sup>. Ainsi, "le C.P.A.S. a une obligation de prise en charge de la garantie locative et du premier loyer en vue de permettre au demandeur de trouver un logement isolé et ce sans que le C.P.A.S. ne puisse exiger que ce logement soit un garni"<sup>121</sup>.

On le voit, la situation n'est pas homogène, pareille disparité trouvant son explication dans l'autonomie de fonctionnement qui est réservée à chaque C.P.A.S. L'usager y perd en prévisibilité et en sécurité juridique ce qu'il peut y gagner en souplesse. Par ailleurs, la matière de l'aide sociale, contrairement au revenu d'intégration, est marquée par une forte logique d'individualisation. Soulignons, cependant, un dernier point, essentiel. S'il arrive à des C.P.A.S. de subordonner l'octroi de l'aide sociale à la satisfaction de certaines exigences préalables, celles-ci concernent essentiellement la hauteur du loyer envisagé (et donc de la garantie locative). Elles ne visent que très rarement la qualité du bien. Certes, il faut que le logement "convienne à la dignité" de ses occupants<sup>122</sup>. Du reste, "l'intervention du C.P.A.S. peut dépendre de la visite du logement par un membre de personnel du C.P.A.S."<sup>123</sup>.

Néanmoins, la grande majorité des C.P.A.S. tient le raisonnement suivant lequel l'aide sociale s'impose avec encore plus de nécessité lorsque les bénéficiaires vivent dans un bien insalubre, afin précisément d'aider les intéressés à déménager et intégrer une habitation décente. Tout en dispensant l'aide, les C.P.A.S. assistent le locataire dans ses démarches de relogement et, simultanément, font pression sur le propriétaire pour qu'il effectue des travaux de réfection. De par leur mission légale, les C.P.A.S. doivent permettre aux personnes en état de besoin de mener une vie conforme à la dignité humaine. Or, si aider des locataires qui habitent un logement insalubre revient, d'une manière ou d'une autre, à conforter cette situation d'indignité, supprimer cette aide revient à condamner les occupants à la rue et, en tout état de cause, à leur enlever tout espoir d'améliorer leurs conditions de logement. Sans l'aide du

---

<sup>120</sup> Voy. notamment la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (art. 13), le Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 (art. 12) et le Protocole n°4 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (art. 2).

<sup>121</sup> Trib. trav. Bruxelles, 18 avril 1995, *J.D.J.*, 1995, n°146, p. 279.

<sup>122</sup> C.E., 19 mai 1993, n°43.020, *R.A.C.E.*, 1993, s.p.

<sup>123</sup> Ch. recours C.P.A.S. Hainaut, 11 décembre 1990, *J.D.J.*, 1991, n°103, p. 32.

C.P.A.S., il est à craindre, en définitive, que la dignité humaine s'en trouve plus encore bafouée.