

OBSERVATOIRE  
DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL  
BRUXELLES



OBSERVATORIUM  
VOOR GEZONDHEID EN WELZIJN  
BRUSSEL



# Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement



COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE  
GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE



OBSERVATOIRE  
DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL  
BRUXELLES



OBSERVATORIUM  
VOOR GEZONDHEID EN WELZIJN  
BRUSSEL



# Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement

**Véronique VAN DER PLANCKE,**  
sous la direction de Nicolas BERNARD.

Texte arrêté au 31 août 2018, mais actualisé au 10 avril 2019

Étude commanditée par l'Observatoire de la Santé et du  
Social de Bruxelles



COMMISSION COMMUNAUTAIRE COMMUNE  
GEMEENSCHAPPELIJKE GEMEENSCHAPSCOMMISSIE



## COLOPHON

### **Auteurs**

Véronique VAN DER PLANCKE et Nicolas BERNARD.

Nicolas Bernard est Professeur à l'Université Saint-Louis. Véronique van der Plancke est chercheuse à l'Université Saint-Louis et collaboratrice scientifique au sein de l'Institut pour la recherche interdisciplinaire en sciences juridiques à l'Université de Louvain (UCL). Elle est par ailleurs avocate au Barreau de Bruxelles.

### **Mise en page**

Nathalie da Costa Maya

### **Numéro de Dépôt légal**

D/2019/9334/43

### **Pour plus d'informations**

Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale

Commission communautaire commune

Rue Belliard 71, boîte 1 – 1040 Bruxelles

Tél. : 02/552 01 89

observat@ccc.brussels

<http://www.ccc-ggc.brussels/fr/observatbru/accueil>

Marion Englert

Tél. : 02/552 01 55

menglert@ccc.brussels

### **Veillez citer cette publication de la façon suivante :**

van der Plancke V. et Bernard N. (2019), Le (non) recours aux procédures de recours en matière de logement, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles.

# TABLES DES MATIÈRES

INTRODUCTION .....	6
<b>PARTIE I – LE (NON) RECOURS AUX PROCÉDURES DE RECOURS .....</b>	<b>10</b>
<b>I. Théorie et témoignages généraux sur le non recours aux recours .....</b>	<b>10</b>
1. La non connaissance des recours .....	10
2. La non proposition des recours .....	11
3. La non demande volontaire en justice .....	11
4. Le non accès «à la justice» (ou non réception) .....	15
<b>II. Motifs à l'origine de l'exercice d'un recours .....</b>	<b>16</b>
<b>III. Facteurs facilitateurs de l'exercice du recours .....</b>	<b>16</b>
<b>PARTIE II – L'USAGE DU RECOURS FACE AUX PROBLÈMES MAJEURS AFFECTANT LE LOGEMENT .....</b>	<b>19</b>
<b>I. Discrimination dans l'(accès au)logement .....</b>	<b>19</b>
1. Contours de la problématique .....	19
2. Recours existants .....	21
2.1. En théorie : recours de nature civile et pénale .....	21
2.1.1. Recours de nature civile .....	21
2.1.2. Recours de nature pénale .....	25
2.2. En pratique .....	26
2.3. Analyse des motifs à la source de la rareté des recours .....	27
2.3.1. Évaluation de l'effectivité des recours et mécanismes de protection civils contre la discrimination .....	28
2.3.2. Évaluation de l'effectivité des recours et mécanismes de protection pénaux contre la discrimination .....	31
<b>II. Difficultés d'inscription dans les registres, comme conséquence du «mal» logement ou de l'absence de logement .....</b>	<b>33</b>
1. Refus ou radiation illégaux de l'adresse de référence .....	34
1.1. Contours de la problématique .....	34
1.1.1. En droit : règles en vigueur pour l'octroi et le maintien de l'adresse de référence .....	34
1.1.2. En fait : constat de nombreux refus ou radiations arbitraires d'adresse de référence .....	36
1.2. Recours existants .....	37
1.2.1. En théorie .....	37
1.2.2. En pratique : le faible nombre de recours introduits .....	39
1.3. Conclusions sur le recours (ou non) aux voies de recours .....	45
2. Refus de l'inscription provisoire .....	46
2.1. Contours de la problématique .....	46
2.1.1. En droit : règles en vigueur pour l'octroi de l'inscription provisoire .....	46
2.1.2. En fait : constat de nombreux refus ou radiations arbitraires d'inscriptions provisoires .....	47
2.2. Les recours .....	48
2.2.1. En théorie .....	48
2.2.1.1. Recours devant le SPF Intérieur .....	48
2.2.1.2. Recours devant le Tribunal de 1ère Instance ou le Conseil d'État ? .....	49
2.2.2. En fait .....	50
3. Erreur d'inscription dans la composition de ménage .....	51
3.1. Contours de la problématique .....	51
3.1.1. En théorie .....	51
3.1.2. En pratique .....	52
3.2. Recours existants .....	53
3.2.1. Contre une erreur d'inscription .....	53
3.2.2. Contre l'application erronée du taux cohabitant .....	54

<b>III. Cherté du logement</b> .....	<b>55</b>
1. Contestation d'un loyer jugé abusif au regard de la qualité du logement : litiges devant le juge de Paix .....	57
1.1. Contours de la problématique .....	57
1.2. Recours existants .....	58
1.2.1. En théorie .....	58
1.2.2. En pratique .....	59
2. Recours disponibles en cas de refus d'aides au logement aux personnes jouissant de revenus insuffisants .....	60
2.1. Refus des allocations-loyer et de relogement .....	60
2.1.1. Contours de la problématique .....	61
2.1.2. Recours .....	63
2.1.2.1. Recours en matière de refus d'allocation de relogement .....	63
a. En théorie .....	63
b. En pratique .....	65
2.1.2.2. Recours en matière de refus d'allocation-loyers diverses .....	65
2.1.2.3. Recours généralisé en matière de refus de la future «allocation au logement» .....	66
2.2. Refus d'une aide sociale complémentaire du CPAS .....	67
2.2.1. Contours de la problématique .....	67
2.2.2. Recours .....	67
2.3. Refus de l'aide à la constitution de la garantie locative .....	68
2.3.1. Contours de la problématique .....	68
2.3.2. Recours .....	71
2.3.2.1. Refus par une banque d'octroyer un prêt sans intérêt pour constituer une garantie locative bancaire .....	71
2.3.2.2. Refus par le CPAS d'une aide à la garantie locative .....	73
2.3.2.3. Refus par le Fonds du logement d'octroi d'un prêt ou d'une intervention du Fonds Brugal .....	74
3. Recours pour tout contentieux relatif au logement social .....	76
3.1. Recours administratifs .....	76
3.1.1. En théorie .....	76
3.1.2. En pratique .....	79
3.2. Recours judiciaires .....	81
<b>PARTIE III – AUTRES PROCÉDURES DE RECOURS EN MATIÈRE DE LOGEMENT</b> .....	<b>84</b>
<b>I. Contentieux de la non-attribution de logements</b> .....	<b>84</b>
1. Non-attribution de logement par une Agence immobilière sociale .....	85
2. Non-attribution d'un logement communal .....	86
3. Non-attribution d'un logement du C.P.A.S. ....	87
4. Non-attribution d'un logement par le Fonds du logement (aide locative) .....	87
<b>II. Refus d'octroi d'un prêt hypothécaire par le Fonds du logement</b> .....	<b>88</b>

# INTRODUCTION

1. Le présent rapport vise à donner un **aperçu des possibilités de recours contre une décision négative ou un refus d'octroi de droit en matière de logement**, à partir de l'examen de situations de vie précaires : nonaccès au logement, risque de perte de logement, mal-logement<sup>1</sup>. Concrètement, il s'agit, par exemple, d'**analyser l'existence ou non de recours**, en cas de discrimination dans l'accès au logement, de refus d'une adresse de référence ou d'une inscription domiciliaire, d'imposition d'un loyer manifestement abusif, de non-octroi d'une aide au loyer ou à la garantie locative ou encore de non-attribution d'un logement social. Il importe ensuite d'**examiner l'intensité de l'utilisation des procédures de recours** par le (candidat) locataire, et de comprendre, le cas échéant, les **ressorts de leur sous-utilisation**. En cela, ce rapport ambitionne d'approfondir un des aspects du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale mis en lumière dans le rapport thématique 2016 de l'Observatoire de la Santé et du Social. Celui-ci affirmait déjà : «*Si la personne reçoit une décision négative, un recours en justice est possible. Mais ce recours génère à nouveau des délais d'introduction et toute une série de conditions et de démarches pouvant décourager un très grand nombre de personnes face aux nouveaux coûts (financier, temporel, psychologique,...), aux épreuves et à l'attente sans certitude d'un jugement favorable. Malgré des conseils et le soutien de certaines associations et de travailleurs sociaux ou avocats, les personnes qui n'accèdent pas à leurs droits sont déjà profondément usées avant tout recours et finissent parfois par abandonner*»<sup>2</sup>. Le rapport concluait à des «*problèmes actuels et futurs d'accès à la justice y compris en matière de logement pour les personnes précaires*», tant les obstacles sont nombreux : «*barrières financières, administratives, problèmes de maîtrise de la langue, non-connaissance de ses droits,...*»<sup>3</sup>. Le «parcours» de conquête d'un droit serait «à ce point «dissuasif» et rébarbatif qu'il exténue ou rebute les candidats»<sup>4</sup> en cours de route : *a fortiori*, ils abdiquent avant même l'exercice d'un recours, avec le sentiment d'un

«perdu d'avance». C'est cet implacable constat qu'il nous appartient d'aborder plus verticalement en matière de logement.

2. L'importance de **la question du «recours au recours» est cardinale**. En effet, la Rapporteuse des Nations Unies sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme souligne que le manque d'accès à la justice est un facteur majeur dans le basculement et le maintien des personnes dans l'extrême pauvreté : «*Sans accès égal à la justice, les personnes qui vivent dans la pauvreté ne sont pas en mesure de faire valoir leurs droits ou de dénoncer (...) des abus ou des violations commis à leur encontre et se retrouvent enfermées dans un cycle d'impunité, de privation et d'exclusion. (...) En outre, la relation entre la pauvreté et les difficultés d'accès à la justice est un cercle vicieux : l'impossibilité pour les pauvres d'intenter des recours judiciaires à travers les systèmes existants accroît leur vulnérabilité face à la pauvreté et la violation de leurs droits, tandis que l'aggravation de la vulnérabilité et de l'exclusion constitue un frein supplémentaire à leur capacité à recourir aux systèmes de justice*»<sup>5</sup>. Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale rappelle à son tour, souvent, que la réduction de l'accès à la justice aggrave la pauvreté<sup>6</sup> ; que cette dernière n'est pas d'abord une question d'argent (insuffisance de revenus et de ressources pour assurer des moyens de subsistance durables), mais bien une impossibilité de faire valoir ses droits, une impuissance à les exercer<sup>7</sup>. Selon Jean Labbens, «*on est pauvre lorsqu'on n'arrive pas ou mal à s'approprier des droits (...), qui est vraiment un pouvoir sur autrui*»<sup>8</sup>. En cela, «le droit au juge»

1 Rapport commandé par la Commission communautaire commune de Bruxelles capitale, Convention du 14 décembre 2017 relative à l'«accompagnement scientifique juridique d'une étude portant sur les procédures de recours aux décisions en matière de logement».

2 Voy. Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise*, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016, Bruxelles, Commission communautaire commune, 2017, p. 20, [http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport\\_thema\\_fr\\_2016.pdf](http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf)

3 Op cit., p. 45. Dans le même sens : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Citoyenneté et pauvreté, Contribution au débat et à l'action politiques*, Rapport bisannuel 2016-2017, 2018, p. 13, <http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport9/versionintegrale.pdf>

4 D. Desbonnet, «Nonaccès ou non-recours : un déni des droits sociaux les plus fondamentaux», *Ensemble*, n°95, décembre 2017, p. 64.

5 M. Sepulveda Carmona, «Access to justice and the fight against poverty», *How access to justice can help reduce poverty*, Proceedings of The Avocats Sans Frontières (ASF) – Justice 2015 Conference (Brussels, 22 may 2013), p. 2, disponible en ligne : [www.asf.be](http://www.asf.be) Voy., dans le même sens, le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, *Protéger les droits de l'homme en temps de crise économique*, CommDH/IssuePaper(2013)2, Strasbourg, Conseil de l'Europe, nov. 2013 : il souligne l'urgence de donner un nouvel élan au modèle social européen, fondé notamment sur la dignité humaine et l'accès à la justice pour tous.

6 Certains sociologues du droit ont toutefois, à raison, soulevé que si l'accès à la justice est supposé réduire la distribution inégale des avantages dans la société, il apparait parfois, paradoxalement, que cet accès amplifie les inégalités (les juges donnant raison aux possédants, à savoir ceux qui détiennent les ressources ou les biens). Voy. notamment W. L.F. Felstiner, R. L. Abel et A. Sarat, «The Emergence and Transformation of Disputes : Naming, Blaming, Claiming», *Law & Society Review*, Vol. 15, n° 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980-1981), p. 637. Voy. également *infra*, Partie I.

7 F. De Boe et H. Van Hootegem, «Introduction», in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté et ineffectivité des droits*, Bruxelles, La Charte, 2017, p. 1.

8 J. Labbens, *Sociologie de la pauvreté*, Paris, Gallimard (Coll. Idées, n°393), 1978, pp. 93-94.

est souvent qualifié de «droit des droits»<sup>9</sup>. La protection et l'effectivité d'un droit – ici le droit au logement – s'évaluent ainsi notamment à l'aune de l'équité des procédures administratives, arbitrales ou juridictionnelles disponibles en cas d'abus<sup>10</sup>.

3. Les différents champs régis par une procédure de recours dans le domaine du logement sont nombreux et peuvent être globalement répertoriés comme suit :

SECTEUR CONCERNÉ	SITUATION VISÉE	INSTANCE DE RECOURS
Secteurs privé et public du logement	Éviction d'un candidat locataire pour un motif <b>discriminatoire</b>	Président du tribunal de première instance (ou du tribunal du travail ou encore du tribunal de commerce)
Secteurs privé et public du logement	Refus d' <b>inscription</b> aux registres de la population, par la commune	SPF Intérieur ou tribunal de première instance
Secteurs privé et public du logement	Refus d'octroi d'une <b>adresse de référence</b> par la commune ou le CPAS	Tribunal du travail ou tribunal de première instance
Secteurs privé et public du logement	Refus d'octroi d'une <b>allocation de relogement</b> par la Région bruxelloise	Fonctionnaire délégué + tribunal de première instance
Secteur privé du logement	Refus d'octroi d'un prêt sans intérêt pour une <b>garantie locative bancaire</b> , par une banque	Febelfin et Ombudsfm
Secteur privé du logement	Refus d'octroi d'une <b>allocation-loyer</b> (pour les candidats à un logement social), par la Région bruxelloise	Tribunal de première instance (mais pas de recours auprès du Fonctionnaire délégué)
Secteur privé du logement	<b>Loyer</b> trop élevé	Juge de paix ? (exception d'inexécution si insalubrité)
Agences immobilières sociales	<b>Non-attribution du logement</b>	Fonctionnaire délégué
Logement social	<b>Non-attribution du logement + toute décision en cours de bail</b>	SISP puis SLRB
Logements communaux	<b>Non-attribution du logement</b>	Collège des bourgmestre et échevins
Logements du CPAS	<b>Non-attribution du logement</b>	Bureau permanent du CPAS
Fonds du logement (aide locative)	<b>Non-attribution du logement</b>	Fonctionnaire délégué
Fonds du logement (prêt hypothécaire)	<b>Refus d'octroi d'un prêt</b>	Fonds du logement
Secteurs privé et public du logement	Contravention aux normes régionales d' <b>insalubrité</b>	Fonctionnaire délégué
Secteurs privé et public du logement	Contravention aux normes fédérales d' <b>insalubrité</b>	Juge de paix
...	...	...

9 G. Braibant, *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*, Paris, Seuil, (coll. «Points Essais»), 2001, p. 217.

10 P.-H. Paulet, «Normes et politiques du Conseil de l'Europe en matière d'accès au droit», in *La Revue – Dossier : «De l'accès au droit à l'exercice de la citoyenneté»*, n°12, décembre 2017, p. 73.

Tenant compte des contraintes temporelles, ces recours ne feront toutefois pas tous l'objet de mêmes approfondissements dans le cadre de la présente étude. Ainsi, la **Partie II** abordera, plus en détails, **l'usage du recours face aux trois problèmes considérés comme majeurs<sup>11</sup> affectant le logement en RBC** : la **discrimination** dans l'accès au marché locatif, le **refus d'inscription domiciliaire ou d'adresse de référence**, et la **cherté du logement** (comprenant notamment un focus particulier sur les aides au loyer et à la constitution de la garantie locative). Si les **déficits de salubrité des logements** constituent incontestablement une problématique d'intensité équivalente en RBC, les recours en cette matière ne seront toutefois pas abordés ici, vu leur traitement dans le rapport relatif aux expulsions de logement auquel nous renvoyons le lecteur.

La **Partie III** évoquera plus succinctement les recours existants dans d'autres champs du logement : non-attribution de logements publics non sociaux, non-attribution d'un prêt hypothécaire.

Outre la description des instances de recours existantes, cette étude doit également s'attacher à mesurer l'usage ou non de ces dernières par les intéressés. Il nous a dès lors paru indispensable de consacrer une **Partie I** à des considérations théoriques permettant d'identifier les facteurs influençant généralement le (non) recours au recours par les personnes précarisées ; et de croiser ces analyses avec des témoignages d'usagers. Ces propos permettront ensuite d'attirer l'attention sur les caractéristiques d'une voie de recours susceptibles d'augmenter les chances de saisine d'une instance ou, au contraire, de gravement l'hypothéquer. C'est dès lors à la lumière de cette première Partie qu'il faudra lire les deux suivantes.

**4.** Quant aux **sources**, la présente étude s'adosse sur la **doctrine et la jurisprudence** publiée, mais également sur des décisions inédites, fournies tantôt par le Département des «Affaires juridiques Logement» du Service public régional de Bruxelles (SPRB), tantôt par le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, ainsi que sur des jugements et arrêts non publiés des juridictions sociales, recensés dans le dernier Rapport du SPP Intégration Sociale rendu en 2014<sup>12</sup>.

Des **entretiens qualitatifs** ont en outre été menés avec **des acteurs sociaux et des usagers**, pour sonder et éclairer les comportements de recours (...ou de non recours) de ceux-ci et, par-là, dégager quelques causes et tendances de fond susceptibles d'expliquer, le cas échéant, le recours peu fréquent aux procédures de recours. Enfin, des instances de recours elles-mêmes ont également été sollicitées aux fins d'obtenir des **données quantitatives** sur le nombre de recours introduits, au cours des cinq dernières années (2012-2017). Force est d'annoncer d'emblée la carence générale de statistiques systématiques et l'impossibilité, dès lors, d'exploiter rigoureusement les données recueillies. Ne sont généralement pas disponibles en amont le nombre de décisions défavorables essuyées par les usagers dans tel champ du logement et, parmi celles-ci, le nombre d'entre elles qui auraient justifié l'exercice d'un recours. Or, pour évaluer l'intensité de l'utilisation des recours, il faudrait comparer ce dernier chiffre avec le nombre de recours effectivement introduits. Les données recueillies seront toutefois, malgré tout, exposées en ce qu'elles permettent, en tout état de cause, de conforter les témoignages confirmant l'extrême rareté des recours. En l'absence de chiffres exhaustifs, il nous faudra en outre tenter de montrer les vécus et les logiques à l'œuvre.

Nous remercions dès lors très vivement, pour leurs **précieuses contributions à la présente étude**, lors d'entretiens – individuels ou collectifs – ou d'échanges écrits<sup>13</sup>, les usagers et acteurs sociaux<sup>14</sup> ou institutionnels suivants<sup>15</sup> :

- Ibtissam Belhaj et Mahomed El Morabit, coordinateurs de l'**Union des Locataires du Quartier Nord**
- Charihene Boukhtouchen, Andrzej Krysztyn, Jellissa Nawasadio et Emmanuelle Rabouin, respectivement travailleurs et coordinatrice de l'**Union des Locataires des Marolles**
- Soumia Bouzia, Martha Naranjo Suarez, Julien Perriaux et Catherine Ruelle, respectivement travailleurs et coordinatrice du **Service Logement du CAFA (Centre d'Accompagnement et de Formation pour Adultes à Saint-Gilles)**
- Michel Colson, co-président de la **Fédération des CPAS bruxellois**
- Catherine Culot, du **Service droit du bail de l'Atelier des droits sociaux**

11 Jugés majeurs selon les analyses de nombreux acteurs institutionnels et sociaux, dont l'Observatoire de la Santé et du Social et le RBDH (Rassemblement bruxellois pour le droit à l'habitat), étant à même, de par sa composition (coupole regroupant 52 associations travaillant aux côtés des personnes mal-logées), de relayer les préoccupations de terrain. Voy. notamment : RBDH, «Le bail bruxellois : aucune avancée fondamentale en faveur des locataires», 18 juillet 2017, <http://www.rbdh-bbrow.be/spip.php?article1826>

12 Universiteit Gent – Faculteit Rechtsgeleerdheid Vakgroep Publiekrecht (Prof. Dr. Ludo Veny I. Carlens, Drs. P. Goes, Drs. B. Warnez), *Aperçu de jurisprudence concernant le droit à l'intégration sociale et le droit à l'aide sociale 2012*, SPP Intégration sociale, 2014, 212 p.

13 Ces différents acteurs (recensés par ordre alphabétique) ont donné leur accord à être cités. Leurs apports et la date de ceux-ci seront mentionnés au gré de la présente étude.

14 Nous remercions la FÉBUL et le RBDH de nous avoir facilité la prise de contact avec certaines associations. Par manque de temps, nous n'avons, fort malheureusement, pas pu interroger certains acteurs associatifs, jouant pourtant un rôle majeur, tels le Syndicat des Locataires, le Service Social des Solidarités, Convivence, Bonnevie,...

15 C'est à regret que nous n'avons eu l'occasion de consulter ni l'A.L.S. («Association du logement social») et la FESOCOLAB (pour les sociétés de logement social), ni Brulocalis (pour les régions foncières communales), ni la section C.P.A.S. de Brulocalis (pour les CPAS), ni le Conseil consultatif du logement et de la rénovation Urbaine de la Région de Bruxelles-capitale.

- Françoise De Boe, Henk Van Hootegem, Thibault Morel, du **Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusions sociale**
- Natacha Delers, conseillère juridique au **Centre d'Appui SocialEnergie de la Fédération des Services Sociaux (FdSS)** et anciennement adjointe à la direction – juriste dans une **SISP bruxelloise**
- Thibaud de Menten, Coordinateur aux **Equipes Populaires de Bruxelles** et initiateur du mouvement de «Grève des loyers abusifs»
- Réginald de Potesta de Waleffe, Secrétaire de **l'asbl 123**
- Marnix De Smedt, directeur du **service juridique et contentieux du Fonds du Logement**
- Julie Feld, Magistrat de référence en matière de discrimination, auprès du **Parquet de l'arrondissement de Bruxelles**
- Martin Fortez, en charge des questions de logement au sein d'**UNIA, Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme**
- Luc Hennart, Président du **Tribunal de 1ère Instance Francophone de Bruxelles**
- Maria Krislova, de la **Fédération Bruxelloise de l'Union pour le Logement (FÉBUL)**
- Hajar Lawrizy, avocate au **Barreau de Bruxelles**
- Laurence Libon, coordinatrice de la **Fédération des Agences Immobilières Sociales (FEDAIS)**
- Caroline Osselaer, Coordinatrice – Juriste, au sein du département «recours» de la **Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB)**
- Le Département des «Affaires juridiques Logement» du **Service public régional de Bruxelles (SPRB)**
- Silvia Rollo Collura, Coordinatrice du secteur Habitons + et Conseillère en rénovation et en énergie de **l'asbl «Une Maison en +»** (membre du RBDH et du Réseau Habitat), service de 1ère ligne
- Mohamed Toure et Aycan Hamarat, coordinateurs de **l'Union des locataires de Schaarbeek**
- Olivier Vangoethem, ex-fonctionnaire au **SPP Intégration sociale**, actuellement au Réseau wallon de lutte contre la pauvreté
- Christophe Verschoore, Conseiller ff. au **SPF Intérieur Direction générale Institutions et Population**<sup>16</sup>
- Josiane, Jacky, Adama, Rachida, Asna, Maria, Samir, Marie-Jeanne, Krystina, Emilie, Anne Theisen, X et consorts, **citoyens**

16 Nous remercions encore vivement Christophe Verschoore pour sa très appréciable relecture des passages sur les inscriptions aux registres. Les erreurs qui subsisteraient sont naturellement de la responsabilité exclusive des auteurs.

# PARTIE I

## LE (NON) RECOURS AUX PROCÉDURES DE RECOURS

### I. THÉORIE ET TÉMOIGNAGES GÉNÉRAUX SUR LE NON RECOURS AUX RECOURS

5. Les différents intervenants sociaux et usagers entendus dans le cadre du présent rapport convergent sur un constat général : face à une décision défavorable en matière de logement, **le recours aux procédures de recours**, par les personnes précarisées, est **très peu fréquent**. Nombreux écrits concluent qu'il y a sous-consommation de la justice au regard du nombre de violations de droits subies (voy. *infra*). Les barrières à l'exercice d'un recours sont trop nombreuses (voy. n°7 et s.) et l'urgence vécue est ailleurs : selon la situation, garder son abri ou trouver très rapidement un autre logement décent.

6. Dans son cahier thématique 2016, l'Observatoire de la Santé et du Social – fort de nombreuses études sociologiques – formalise les **mécanismes du non-recours aux droits sociaux** par les personnes précarisées, à l'origine de leur sous-protection sociale<sup>17</sup> : **non connaissance de leur droit** à laquelle doit être liée la **non-proposition de ce droit par les accompagnateurs sociaux** qui, eux-mêmes parfois, en ignorent l'existence<sup>18</sup> ; la **non-demande** de leur droit, conséquence fréquente d'une expérience passée négative ou de la crainte des effets que pourraient engendrer cette demande ; le **non accès** au droit, du fait de la complexité décourageante des démarches à la source d'un abandon de leur quête ou d'une erreur pénalisante. L'Observatoire épingle la dynamique problématique provoquant l'emballement de ces mécanismes : «*Une forme de sous-protection n'exclut pas forcément une autre, ces formes s'assemblent parfois, se succèdent, s'entraînent, se renforcent, se substituent progressivement l'une à l'autre. Par exemple : la non connaissance et la non proposition vont de pair, la non connaissance est antérieure au non accès, le non accès peut engendrer une non demande, (...)*»<sup>19</sup>. L'Observatoire rappelle

aussi à quel point les capacités physiques, psychiques, les ressources matérielles, le niveau d'instruction et la mobilité impactent l'exercice des droits<sup>20</sup>.

La question se pose de savoir si ces mécanismes sont **transposables à l'analyse du (non) recours aux procédures de recours administratifs et judiciaires**. La littérature disponible et les témoignages récoltés nous invitent, sans détour, à répondre favorablement. L'Observatoire lui-même mentionne d'ailleurs que l'analyse du «non recours» touche tant les prestations financières que les prestations de service<sup>21</sup> : or, les instances de recours peuvent être qualifiées comme tel. Nous exposerons donc successivement les problématiques de **non connaissance des recours (voy. n°7)**, **non proposition de ces derniers (voy. n°8)**, **non demande volontaire en justice (voy. n°9)**, et **non accès (voy. n°10)**.

#### 1. LA NON CONNAISSANCE DES RECOURS

7. Force est de rappeler préliminairement qu'en amont du recours à la justice proprement dit, on observe que la personne précarisée lésée n'a souvent pas conscience d'être un sujet de droit<sup>22</sup>, et donc de **l'injustice subie**<sup>23</sup> : **celle-ci n'est pas perçue, pas nommée**<sup>24</sup>. En réalité, tant les caractéristiques individuelles que la position sociale vont influencer la capacité à définir l'injustice<sup>25</sup>. **Les personnes précarisées ignorent souvent leurs droits et a fortiori les recours utiles**<sup>26</sup>.

Bruxelles, Commission communautaire commune, 2017, p. 31, [http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport\\_thema\\_fr\\_2016.pdf](http://www.ccc-ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapport-pauvrete/rapport_thema_fr_2016.pdf)

20 *Op cit.*, p. 28.

21 *Op cit.*, p. 33.

22 Voy. Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). *Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Huitième Rapport bisannuel 2014-2015*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, pp. 10-39. La question soulevée à travers ce rapport était la suivante : dans quelle mesure les services publics – dont le service public de la justice – contribuent à garantir l'effectivité des droits fondamentaux de tous, y compris des personnes en situation de grande pauvreté ? Les rapports du Service Pauvreté sont eux-mêmes le fruit de larges consultations d'acteurs et d'individus en situation de pauvreté.

23 Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *op cit.*, p. 27.

24 W. L.F. Felstiner, R. L. Abel et A. Sarat, «The Emergence and Transformation of Disputes: Naming, Blaming, Claiming», *Law & Society Review*, Vol. 15, n° 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 – 1981), p. 631 et 633.

25 W. L.F. Felstiner, R. L. Abel et A. Sarat, *op cit.*, p. 635.

26 Voy. dans ce sens les entretiens collectifs menés avec l'Union des locataires de Schaerbeek le 21 mars 2018 et l'Union des Locataires des Marolles le 2 mai

17 Voy. également le matériel du Service de Lutte contre la Pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale sur le «non take up» <http://www.luttepauvrete.be/themenontakeup.htm#Vidéo%20et%20manuel%20didactique>

18 Voy. dans le même sens : Service de Lutte contre la Pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Citoyenneté et pauvreté, Contribution au débat et à l'action politiques*, Rapport bisannuel 2016-2017, 2018, pp. 11-12, <http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport9/versionintegrale.pdf> : les travailleurs sociaux expliquent que «donner des informations correctes et complètes est devenu un véritable défi», tant les réglementations sont de plus en plus complexes et régulièrement modifiées.

19 Voy. Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise*, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2016,

Il arrive également que l'usager ait conscience de son droit mais pas connaissance de l'existence d'un recours en cas de violation, soit parce que **l'existence de celui-ci n'est pas clairement affirmée**, soit parce que le langage administratif et juridique est inaccessible, ou incompréhensible de par sa complexité intrinsèque, ne permettant pas d'appréhender des conditions d'exercice du recours<sup>27</sup>. La non maîtrise des langues usitées en Belgique constitue également un obstacle majeur menant à l'impossibilité pour le (candidat) locataire abusé d'obtenir une défense<sup>28</sup>.

P. Mazet, chargé d'études auprès de l'Observatoire français des non-recours aux droits (Odenore), Observatoire réputé en ce domaine, mentionne ici l'importance que l'information ne soit pas seulement «*produite et donnée mais aussi reçue et comprise par les publics destinataires ; l'administration doit, dans ce cas adopter une démarche active, voire «proactive» vis-à-vis de ses publics (au besoin en les accompagnant), en tenant compte de leurs éventuelles spécificités, afin de leur faire parvenir une information intelligible et utilisable, dans les meilleures conditions*»<sup>29</sup>.

## 2. LA NON PROPOSITION DES RECOURS

8. L'influence des travailleurs de 1<sup>ère</sup> ligne (travailleurs sociaux, avocats, conseillers juridiques d'associations,...) sur la personne qui subit une injustice est considérable dans l'exercice ou non d'un recours. Ainsi, si ces derniers **découragent – parfois à tort – l'exercice du recours**, sur la base de la «*soi-disant*» **faible chance de réussite ou de tout autre motif peu avouable** (affaire jugée trop complexe, trop audacieuse ou trop peu rémunérée (pour l'avocat)), infiniment rares seront les personnes qui iront à l'encontre de cet avis<sup>30</sup>.

Les **accompagnateurs sociaux** vont toutefois souvent privilégier, à raison, la recherche d'un **accord amiable**<sup>31</sup>, et dissuader l'exercice d'un recours qui pourrait conduire à la perte d'un logement<sup>32</sup>. Face aux gens qui vivent le

2018.

27 Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, op cit., p. 27 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015). *Services publics et pauvreté. Contribution au débat et à l'action politiques. Huitième Rapport bisannuel 2014-2015*, Bruxelles, Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, pp. 10-39.

28 Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, op cit., p. 45.

29 P. Mazet, «Analyse du non-recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques», in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté et ineffectivité des droits*, Bruxelles, La Charte, 2017, p. 40.

30 W. L.F. Felstiner, R. L. Abel et A. Sarat, op cit., pp. 645-646.

31 Voy. dans ce sens les entretiens collectifs menés avec l'Union des Locataires du Quartier Nord le 23 mars 2018, le CAFA 20 avril 2018 et la FéBUL le 15 mai 2018.

32 Ainsi, par exemple, lors de l'entretien collectif mené avec l'Union des locataires de Schaarbeek (ULS) le 21 mars 2018, l'ULS déclare : «on ne recommande

besoin au quotidien, il faut prendre des risques mesurés. P. Mazet observe que les structures d'accompagnement des ménages en procédure d'expulsion par exemple, sont souvent «*réticentes à engager les ménages dans une démarche juridique, compte tenu de la complexité et de la durée d'une procédure, disproportionnées, déconnectées et finalement hors de propos pour des populations en situation précaire*»<sup>33</sup>.

Autre phénomène : les intervenants sociaux déclarent eux-mêmes qu'ils peuvent **induire l'usager en erreur quant à l'existence de recours**, tant la législation est complexe, régulièrement modifiée et qu'il n'est pas évident de savoir dans quel lieu déposer telle ou telle plainte<sup>34</sup>.

## 3. LA NON DEMANDE VOLONTAIRE EN JUSTICE<sup>35</sup>

9. On envisage ici tant l'hypothèse de l'expérience de **l'injustice perçue, mais pas blâmée comme grief** car elle n'est pas clairement imputée à un autre individu (a), que l'hypothèse de **l'injustice blâmée mais qui n'est délibérément pas disputée en justice**<sup>36</sup> (b).

(a) Les victimes précarisées se piègent souvent par des arguments moralisateurs ou responsabilisants, en **confondant causalité avec «responsabilité morale**» : ainsi, elles renonceront à agir en justice si le propriétaire n'est pas considéré comme blâmable parce qu'il leur a «offert» un logement, ou si elles ont le sentiment d'avoir une responsabilité propre dans la situation (internalisation d'une norme culturelle selon laquelle les pauvres sont responsables d'un sort si peu enviable)<sup>37</sup>. P. Mazet épingle,

*pas de déposer plainte à la DIRL – perçue souvent par les locataires comme un instrument de «vengeance» à l'encontre du propriétaire –, vu le risque de perdre le logement».*

33 P. Mazet, «Analyse du non-recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques», op cit., p. 50.

34 Marie Krislova de la FéBUL confirme, le 15 mai 2018, la «*méconnaissance par les travailleurs sociaux des modifications/inflations constantes des normes (lois, arrêtés, circulaires,...)*». Le CAFA relève ainsi, le 20 avril 2018, que «*d'étude permettra de mieux cerner les contours des recours, savoir si on utilise tout ce qui est à notre portée*». De la même manière, l'Union des Locataires des Marolles rapporte, le 2 mai 2018, qu'il est «*très utile de donner l'information, de savoir tout ce qui existe. Et de dire quel impact tel recours aura ? On a peu de temps à consacrer à tout ça, car on est débordés de demandes*». De même, des avocats bruxellois sondés mentionnent que la législation sur l'attribution des logements leur semble tellement complexe qu'ils n'envisagent pas de recours, ne sachant pas ce qui est légal ou pas dans les attributions effectuées.

35 La non demande *involontaire* étant la conséquence immédiate de la non connaissance et/ou de la non proposition.

36 W. L.F. Felstiner, R. L. Abel et A. Sarat, «The Emergence and Transformation of Disputes : Naming, Blaming, Claiming», *Law & Society Review*, Vol. 15, n° 3/4, Special Issue on Dispute Processing and Civil Litigation (1980 – 1981), p. 631, 635 et s.

37 D. M. Engel, *The Myth of the Litigious Society : Why We Don't Sue* (Chicago : University of Chicago Press, 2016), pp. 232. Dans le même sens, voy. : W. L.F.

à la suite de nombreux entretiens, que les bénéficiaires de droits ont de plus en plus de mal à y recourir «face à la permanence des discours stigmatisants et culpabilisateurs»<sup>38</sup>.

Le CAFA relève que «certains locataires disent : "le proprio a été super gentil avec moi", et se mettent dans une case du bénéficiaire du CPAS qui ne trouvera rien ailleurs. Ils voient leurs propriétaires comme des sauveurs, et ils ne veulent rien faire à leur rencontre»<sup>39</sup>.

Marie-Jeanne, citoyenne participant à l'AG de la grève de loyers abusifs organisée par les Equipes populaires, déclare à son tour, le 3 mai 2018, que «sa communauté considère que la plupart des propriétaires estiment que le simple fait d'accepter comme locataire une "noire émergeant au CPAS", c'est déjà "un cadeau"; et qu'il ne faut en aucun cas discuter du montant du loyer, au risque de renforcer un stigmate et de priver les autres membres de la communauté d'accéder à un logement loué».

**(b) D'autres (candidats) locataires identifient clairement la personne responsable de la violation de leur droit mais renoncent à l'introduction d'un recours, pour une multiplicité de raisons.**

➤ Parmi ces facteurs, figurent les **barrières psychologiques** : sentiments de fatalisme, d'épuisement, de fatigue, de découragement, d'humiliation, d'anxiété, de tristesse, de colère, de dégoût des services, des lois et des institutions (la non demande révèle donc la perception que certains usagers ont des institutions sociales), volonté de conserver sa fierté, sa dignité, et donc de ne pas s'exposer à un échec supplémentaire<sup>40</sup> : «Beaucoup de gens ont envie de mettre le tout au passé pour mieux vivre le futur»<sup>41</sup>, «Face à une histoire d'échec, pourquoi faire un recours ? En rue, on ne rêve plus...»<sup>42</sup>. Pour Maria Krislova de la FÉBUL «l'abandon du droit intervient bien en amont de l'exercice du recours au recours. Il intervient au stade du recours au droit. Il y a même un non recours à l'accompagnement proposé par la FÉBUL, une lassitude par rapport à la complexité, une perte de confiance en soi, et dans les institutions...»<sup>43</sup>.

La **perte de confiance en la «justice»**<sup>44</sup> (notamment liée à une expérience passée négative<sup>45</sup>) fait partie des éléments majeurs à la source d'une renonciation au recours. La Juge de Paix F. Denoncin déclarait, au colloque «regard

des magistrats sur la pauvreté» du 9 décembre 2017, que «la méfiance du justiciable envers la justice est transmise culturellement. La justice est vécue comme une violence institutionnelle supplémentaire "Madame la Juge, vous n'allez pas m'expulser de ce logement social, me couper l'eau, le gaz ou l'électricité ?". Il y a une perception punitive de la justice. En lisant une requête, les personnes se sentent déjà condamnées. L'une d'elles disait ainsi "Il arrive qu'on soit moins vivant que vécu". Selon l'Union des Locataires de Schaerbeek, «nombreux locataires ne vont devant le juge de paix car il ne serait pas de leur côté»<sup>46</sup>. Plusieurs enquêtes sociologiques montrent ainsi qu'une majorité de citoyens pensent que les systèmes judiciaires favorisent les riches<sup>47</sup>.

➤ Parmi les **facteurs dissuasifs à l'exercice du recours**, figurent aussi, massivement, les **barrières administratives/bureaucratiques, financières et linguistiques** (crainte de ne pas pouvoir s'exprimer devant l'instance de recours) : ce constat a été mis en exergue par tous les usagers et intervenants sociaux entendus dans le cadre de la présente étude.

La **bureaucratie «folle et chronophage» de certaines démarches administratives et judiciaires** découragent par leur nature, leur volume, les délais de traitement (les institutions doivent remettre des attestations, utiles à la procédure, dont l'octroi d'un ou plusieurs droits dépend<sup>48</sup>) : «Les gens n'ont pas ce temps de faire un recours ; ils se disent que ce n'est pas une priorité dans leur vie accablée»<sup>49</sup>.

Quant à la **question du coût (concernant les procédures judiciaires, et non les recours administratifs, ces dernières étant généralement gratuites)**, l'Observatoire de la Santé et du Social mentionnait déjà en 2016 que «la récente Réforme de la Justice aura d'importantes conséquences sur l'accès à la justice (...) de première et de seconde ligne

46 Entretien du 21 mars 2018.

47 M. Galanter *et al.*, «Pourquoi les mêmes gardent l'avantage ? Introduction à la traduction française», *Droit et société* 2013/3 (n° 85), pp. 571-572. De manière générale, la socio-anthropologie du droit anglo-saxonne insiste sur le fait que les procédures judiciaires contribueraient souvent à renforcer ou à reproduire les inégalités sociales et qu'elles permettent rarement de créer des changements sociaux ou politiques (propos à nuancer toutefois). Voy. également M. Galanter, «Why the «Haves» Come out Ahead : Speculations on the Limits of Legal Change», *Law & Society Review*, Vol. 9, n°1, Litigation and Dispute Processing : Part One (Autumn, 1974), pp. 95-160, et plus spécifiquement p. 599 de la traduction Marc Galanter *et al.*, ««Pourquoi c'est toujours les mêmes qui s'en sortent bien ?» : réflexions sur les limites de la transformation par le droit», *Droit et société* 2013/3 (n° 85) : «Presque tous les juges et le personnel judiciaire sont issus de la classe moyenne et connaissent bien un certain nombre de propriétaires et d'avocats qui viennent régulièrement devant la cour. La cour a par ailleurs une grande expérience dans le recouvrement des loyers et dans les expulsions face auxquels aucun moyen de défense ne peut être soulevé. Les juges et leurs assistants entendent constamment des locataires qui ne paient pas les loyers ou qui ont endommagé les biens alors qu'ils n'auront probablement jamais l'occasion de voir l'état du logement loué par le propriétaire».

48 Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *op cit.*, p. 20.

49 Entretien avec le CAFA, 20 avril 2018.

Felstiner, R. L. Abel et A. Sarat, *op cit.*, p. 641.

38 P. Mazet, «Analyse du non-recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques», *op cit.*, p. 46.

39 Entretien avec le CAFA du 20 avril 2018. Le CAFA ajoute «Certains proprios font le choix de locataires faibles : étrangers, sans papiers, CPAS, chômage... pour les exploiter. On recherche ces locataires-là spécifiquement pour les traiter différemment, en sachant qu'ils ne déposeront pas plainte».

40 Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *op cit.*, p. 17.

41 Entretien avec Thibaud de Menten, 27 avril 2018.

42 Entretien téléphonique avec Olivier Vangoethem, 26 juin 2018.

43 Entretien avec Maria Krislova, 15 mai 2018.

44 Ce terme générique vise ici tant le recours aux procédures administratives que judiciaires.

45 W. L.F. Felstiner, R. L. Abel et A. Sarat, *op cit.*, p. 640.

ainsi que sur les possibilités de recours pour les personnes précaires. Outre les mesures récentes d'augmentation de la TVA<sup>50</sup> sur les honoraires d'avocats et des frais de justice<sup>51</sup>, l'aide juridique (ancien *pro deo*) a été réformée depuis septembre 2016, diminuant encore l'accès des personnes en pauvreté à la justice au travers de barrières financières et administratives. Cette réforme aura un impact sur tous les domaines, y compris dans le cadre de problèmes locatifs car les personnes pourront de moins en moins introduire un recours<sup>52</sup>.

L'inaccessibilité financière de la justice a ainsi été accrue ces dernières années, tant pour la classe moyenne (70 % de la population) à travers notamment l'introduction de la TVA sur les honoraires, que pour les plus défavorisés via la fragilisation de l'aide juridique (20 % de la population y a théoriquement accès)<sup>53</sup>. Les seuils (gratuité totale ou partielle) de l'aide juridique étant linéaires et non progressifs, dès que le justiciable franchit les montants de ces derniers, il doit faire face à l'intégralité des coûts d'honoraires.

La réforme de l'aide juridique, entrée en vigueur au 1er septembre 2016<sup>54</sup>, repose sur l'idée – non démontrée et à rebours de tous les rapports existants sur la question – d'une surconsommation de la justice tant par le justiciable que par l'avocat pratiquant l'aide juridique (*pro deo*) nécessitant une «responsabilisation» des avocats et des usagers<sup>55</sup>. Pour atteindre cet objectif, la loi du 6 juillet 2016

prévoit notamment l'instauration du principe du paiement d'une contribution par le bénéficiaire (récemment annulée, voy. *infra*), une meilleure définition des ressources du candidat à l'aide juridique devant être prise en compte pour vérifier s'il est dans les conditions pour l'obtenir, la mise en place d'un contrôle plus adéquat des moyens d'existence du demandeur. Les présomptions d'indigence ont ainsi été inversées et complexifiées ce qui a pour conséquence de rendre la procédure totalement gratuite, lorsque l'on fait appel à un avocat *pro deo*, plus compliquée à obtenir et beaucoup plus hasardeuse<sup>56</sup>. C'est désormais aux justiciables (sauf pour les mineurs d'âge) qu'il revient de faire la preuve que leurs moyens de subsistance sont insuffisants. Ainsi, par exemple, le simple fait d'être bénéficiaire de l'aide sociale ou d'un revenu d'intégration ne suffit plus en soi.

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de l'aide juridique, en septembre 2016, durcissant les conditions d'accès, il y a malheureusement lieu de **constater une diminution du nombre de désignations d'avocats *pro deo* de l'ordre de 20 %**. Cette «entrave à l'accès à la justice» est jugée «très préoccupante» par le Président du Bureau d'Aide Juridique de Bruxelles<sup>57</sup>. Ce dernier précise que quatre facteurs expliquent vraisemblablement cette diminution : 1) la prise en compte des moyens d'existence des justiciables et non plus seulement les revenus ; 2) le passage de présomptions irréfragables d'indigence à des présomptions réfragables ; 3) le découragement des justiciables, voire des avocats<sup>58</sup>, préférant renoncer à introduire une demande ou une procédure compte tenu de la complexité administrative imposée : liste infinie et imprévisible de documents variés à fournir, longueur et incertitude de la procédure de désignation, nombreux échanges avec les bureaux d'aide juridique pour obtenir une désignation, etc<sup>59</sup> ;

50 Les honoraires d'avocats sont soumis, depuis le 1er janvier 2014, à une TVA de 21 %, à charge du justiciable.

51 Depuis le 1er mars 2011, les montants accordés à titre d'indemnité de procédure (frais à payer à la partie qui gagne) ont été indexés de 10 %, conformément à l'article 8 de l'arrêté royal du 26 octobre 2007. Rachida, citoyenne participant à l'AG de la grève de loyers abusifs organisée par les Equipes populaires, déclare ainsi, le 3 mai 2018 : «*j'ai peur de la justice : si on perd, on doit payer, c'est ruinant*».

52 Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *op cit.*, p. 45.

53 Au 1er septembre 2018, les seuils d'accès à l'aide juridique sont adaptés comme suit. L'aide juridique *totalement* gratuite est accordée à la personne : isolée dont le revenu mensuel net est inférieur à 1011 € ; cohabitante dont le revenu mensuel net du ménage est inférieur au minimum insaisissable, soit 1298 €. L'aide juridique *partiellement* gratuite est accordée à la personne : isolée dont le revenu net est compris entre 1011 € et 1298 € ; cohabitante dont le revenu mensuel net du ménage se situe entre 1298 € et 1583 €. Depuis le 1er septembre 2018, la déduction par personne à charge s'élève à 188,22 €.

54 Voy. loi du 6 juillet 2016 «modifiant le Code judiciaire en ce qui concerne l'aide juridique» réformant les conditions d'octroi de l'aide juridique et de l'assistance judiciaire.

55 La loi du 6 juillet 2016 a ainsi été doublée d'une loi du 19 mars 2017 instituant un Fonds budgétaire relatif à l'aide juridique de deuxième ligne. Cette loi promeut l'autofinancement de la justice, y compris pour les plus précarisés, avec absence de refinancement structurel de l'aide juridique. Ainsi, le budget public annuel alloué à l'aide juridique en Belgique, en 2014, est de 8,21 €/habitant, alors que la moyenne au sein du Conseil de l'Europe est de 9 €/habitant. Voy. CEPEJ Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (groupe du Conseil de l'Europe), Rapport sur les «Systèmes judiciaires européens – Edition 2016 (2014) : efficacité et qualité de la justice», <https://www.coe.int/en/web/cepej/>. Concrètement, pour l'année 2017-2018, l'enveloppe pour l'aide juridique en Belgique est de 94 millions d'€ (TVA comprise), soit 78 millions (HTVA) contre 75 millions les années précédentes. Le Ministre s'est engagé à un budget supplémentaire de 14.784.000 € via

le Fonds budgétaire à l'aide de 2ème ligne mais seulement 3.932.960 € ont actuellement été récoltés.

56 Voy. à ce sujet le «*Livre noir – La réforme de l'aide juridique de 2ème ligne : un jeu d'échec*», rédigé par l'ensemble des associations membres de la plateforme «Justice pour Tous» [www.laligue.be](http://www.laligue.be)

57 Voy. Rapport d'activités du Bureau d'aide juridique de Bruxelles pour l'année judiciaire 2017-2018, assemblée générale de l'Ordre ce 18 juin 2018, par le Président du Bureau d'Aide Juridique de Bruxelles (du 1er septembre 2017 au 31 août 2018). Selon ce dernier, cette diminution de 20 % est une constante dans l'ensemble des Barreaux francophones et germanophone.

Ainsi, depuis septembre 2016, le Bureau d'aide juridique de Bruxelles traite environ 30.000 désignations par an (pour l'année du 1er septembre 2016 au 1er septembre 2017, avec des prévisions équivalentes pour l'année du 1er septembre 2017 au 1er septembre 2018). Alors qu'environ 38.000 désignations avaient eu lieu antérieurement à la réforme (du 1er septembre 2015 au 1er septembre 2016).

58 À titre d'information, seuls 629 avocats BAJistes ont été indemnisés en juin 2018 ce qui représente une baisse de 19 % du nombre d'avocats engagés dans l'aide juridique par rapport à 2017.

59 Voy. les attestations établies sur pied de l'article 961/2 du Code judiciaire (jointes par les parties requérantes à leur mémoire en réponse devant la Cour constitutionnelle dans l'affaire n°77/2018) émanant de 69 avocats pratiquant habituellement dans le cadre de l'aide juridique, qui tendent à montrer les problèmes soulevés dans la pratique par le changement législatif attaqué.

### L'arrêt de la Cour constitutionnelle du 21 juin 2018 : un soulagement pour les justiciables précarisés

Ce 21 juin 2018, la Cour constitutionnelle a déclaré inconstitutionnelle l'obligation, pour des personnes qui bénéficient de l'aide juridique, de payer les contributions forfaitaires à leur avocat<sup>61</sup>. Concrètement, à partir de cette date, il n'y a plus lieu de les réclamer.

La Cour constitutionnelle annule cette disposition législative parce que l'obligation de s'acquitter de contributions forfaitaires envers l'avocat *pro deo* implique un recul significatif de la protection du droit à l'aide juridique, garanti par l'article 23 de la Constitution, sans qu'existent des motifs d'intérêt général pour justifier ce recul de la protection juridique. Celle-ci ajoute que même si les contributions financières attaquées ont été qualifiées par le législateur de «*modestes*», «*symboliques*» ou «*modiques*», leur montant, qui peut aller jusqu'à 50 euros par contribution et être multiplié au-delà de cette somme en fonction du nombre de procédures diligentées, «*peut être considéré comme important pour les justiciables relevant de l'aide juridique gratuite ou partiellement gratuite qui, par hypothèse, n'ont que peu de moyens d'existence. Il ne peut donc être conclu que le recul opéré par les dispositions attaquées n'est pas significatif pour les justiciables concernés*» (B.15.3). Et la Cour d'ajouter : «*s'agissant d'une aide destinée aux personnes qui ne disposent pas des moyens leur permettant de prendre en charge elles-mêmes les frais relatifs à leur défense en justice, il est contradictoire de mettre à charge de ces mêmes personnes une contribution financière dans le but de les faire participer au financement de cette aide*» (B.16.3.). Enfin, la Cour relève que si la loi poursuit l'objectif de favoriser le recours aux procédures non contentieuses, il eût fallu démontrer – pour que cet objectif ait pu être considéré comme légitime – un recours abusif aux procédures contentieuses dans le chef des justiciables jouissant du droit à l'aide juridique. Or, cet abus n'est pas démontré.

La Cour n'a, en revanche, pas supprimé les dispositions légales imposant le recueil de très nombreux documents pour établir l'indigence. Tous les obstacles à l'optimalisation de l'accès à l'aide juridique ne sont dès lors pas levés.

4) l'imposition d'un ticket modérateur (contributions forfaitaires à la désignation de 20 € et à l'instance de 30 €)<sup>60</sup>.

Ce ticket modérateur fut toutefois annulé par la Cour constitutionnelle le 21 juin 2018. Gageons son impact favorable sur le justiciable.

➤ Enfin, force est de constater que **le résultat positif d'un recours – encore doit-il aboutir favorablement – compense rarement les risques encourus** par la personne qui l'active. C'est incontestablement un obstacle majeur supplémentaire à leur exercice : «*Pourquoi endosser tout ce stress, tous ces risques pour – dans le meilleur des cas – quelques centaines ou milliers d'euros à gagner ?*»<sup>62</sup>.

Ainsi, de nombreux recours pécheraient par leur **peu d'effectivité** : processus trop long («*avec le temps qui passe, les gens se découragent ou ne veulent plus s'engager dans le processus*»<sup>63</sup>), décision tombant trop tard, avec

une réparation jugée trop modeste ou inadaptée. La plupart des recours ne permettraient **pas de bénéficier d'une protection «juridictionnelle» efficace**, supposant «la possibilité pour une victime, non seulement de faire comparaître les auteurs des faits devant la justice, mais aussi d'obtenir un dédommagement adéquat et rapide pour le préjudice subi»<sup>65</sup>.

Les **risques auxquels le plaignant s'expose**, en activant certains recours, sont en revanche qualifiés de colossaux par tous les usagers et intervenants sociaux entendus dans le cadre de la présente étude. Ainsi, **l'exercice du recours administratif ou judiciaire pourrait déboucher sur une situation pire** encore, à savoir la **perte du logement** avec des difficultés quasi insurmontables d'en retrouver un autre : «*Dans bien des situations, les locataires ont peur (de devoir déménager, de ne pas retrouver une location, de devoir changer de commune ou de quartier) et n'osent pas faire valoir leurs droits (non-demande) en cas d'abus, de problèmes, d'insalubrité dans le logement*»<sup>66</sup>. C'est pourquoi, l'Union des Locataires des Marolles affirme, le 2 mai 2018, que «les plus pauvres ne sont pas dans un rapport de force qui permette

60 Cette contribution forfaitaire était due dès la désignation de l'avocat comme à chaque stade de la procédure dans laquelle l'avocat aura assisté ou représenté le justiciable. Le montant pouvait s'élever jusqu'à 50 euros par contribution et être multiplié au-delà de cette somme en fonction du nombre de procédures diligentées.

61 Voy. le texte intégral de l'arrêt n°77/2018 via le lien <http://www.const-court.be/public/f/2018/2018-077f.pdf> ainsi que le communiqué de presse de la Cour constitutionnelle : <http://www.const-court.be/public/f/2018/2018-077f-info.pdf>

62 Entretien avec Thibaud de Menten, 27 avril 2018.

63 Entretien avec Thibaud de Menten, 27 avril 2018.

64 Voy. également : M. Decuyper et G. de Kerchove, «Quand on vit dans la pauvreté, exercer ses droits est risqué», in Service de lutte contre la pauvreté,

la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté et ineffectivité des droits*, Bruxelles, La Charte, 2017, p. 11 : «(...) la justice fonctionne avec une certaine logique, celle du contradictoire, ce qui exige du temps, alors que les très pauvres doivent faire face à des urgences qui se cumulent : où loger avec les enfants cette nuit alors que le propriétaire, excédé par les arriérés de loyer, a mis vos affaires sur le carreau pendant la journée ?».

65 *L'accès à la justice en Europe : présentation des défis à relever et des opportunités à saisir*, Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2012, p. 63.

66 Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, op cit., p. 45-46.

de déposer plainte à la DURL. Les lois sont inadaptées à certaines classes sociales». De la même manière, Adama, citoyen participant à l'AG de la grève de loyers abusifs organisée par les Equipes populaires du 3 mai 2018, déclare que «les gens qui ont plus de moyens, ont plus de liberté de prendre des risques et de se relever. Les gens sans moyens sont obligés d'accepter ce qu'ils ne veulent pas accepter (une situation d'insalubrité ou de loyer abusif, par exemple)».

Le plaignant risque également des **représailles du propriétaire**<sup>67</sup> («crainte accentuée par l'éventuelle absence de famille, de réseau social, ... qui ne permet pas de rebondir»<sup>68</sup>) : plainte pour **diffamation** par le propriétaire à l'encontre du locataire (doublée de la peur de ce dernier d'avoir mauvaise réputation sur le marché locatif), **expulsion sauvage, notification anticipée d'un préavis**<sup>69</sup> (et/ou non reconduction d'un bail de courte durée), harcèlement par le propriétaire et **détérioration du climat quotidien**,...

L'existence d'une **sphère de vie sociale commune**, multipliant les interactions stratégiques entre parties, aura ainsi ici un **impact décisif sur l'exercice d'un recours**<sup>70</sup> ; autrement dit, plus la relation entre les parties est importante à la fois dans leur vie et dans le temps, moins elles auront tendance à se tourner vers le système officiel de plainte<sup>71</sup>. Ainsi en ira-t-il du locataire, amené à interagir avec son propriétaire durant toute la relation locative, et ce d'autant plus lorsque l'un et l'autre habitent dans le même bâtiment. Il apparaît concrètement que des locataires se détournent des voies de recours «de peur de se bagarrer

avec la proprio»<sup>72</sup>, parce qu'ils n'ont «pas envie de sentir une malveillance autour de leur lieu de vie»<sup>73</sup>.

P. Mazet résume parfaitement la question majeure à la source de la non demande en justice : il mentionne que «les motifs de la non-demande (en justice notamment, ndlr) renvoient à une grande diversité de cas – (...), défiance, rejet, inadéquation aux besoins, etc. –, mais ils signalent toujours que l'offre proposée est inadaptée»<sup>74</sup>.

#### 4. **LE NON ACCÈS «À LA JUSTICE» (OU NON RÉCEPTION)**

**10.** Cette hypothèse désigne «la situation où l'individu formule une demande de droit mais ne la perçoit pas de l'institution qui le distribue»<sup>75</sup>. *In casu*, cela vise notamment **l'irrecevabilité (ou le non fondement) du recours** introduit, parce que déposé trop tard, **insuffisamment documenté ou mal argumenté**. Cette réalité est souvent vécue très négativement par l'usager, l'interprétant comme un fonctionnement discriminant de l'instance avec, en sus, un effet dissuadant l'introduction de recours futurs<sup>76</sup>.

Ainsi, **malgré la légitimité des prétentions invoquées auprès de l'instance de recours, le problème de la preuve empêche souvent la victime d'obtenir gain de cause**. C'est précisément pour désamorcer cette difficulté quasi réhibitoire, que la législation anti-discrimination instaure le principe du partage de la charge de la preuve (cfr. *infra*). Il n'y a toutefois pas d'aménagement procédural équivalent dans les autres champs. Josiane, citoyenne participant à l'AG de la grève de loyers abusifs organisée par les Equipes populaires, déclare ainsi, le 3 mai 2018, que «le problème de la preuve devant le juge est cruciale. J'avais un radiateur sous-dimensionné, incapable de chauffer décentement la pièce. J'ai dû me résigner à partir et le propriétaire en a profité pour faire des travaux. Comment prouver ce que j'ai enduré ? Il aurait fallu demander une expertise judiciaire via le juge de Paix, mais souvent les locataires préfèrent d'abord négocier, puis en cas d'échec quitter pour un autre logement, puis ensuite réfléchissent à faire une action en justice, à un moment où ils n'ont plus d'accès au logement».

67 Le célèbre sociologue du droit Marc Galanter relèvera, comme obstacle à la plainte, «la dépendance excessive d'un locataire ayant des faibles revenus à l'égard de son propriétaire. Cette dépendance reflète entre autres les éléments suivants : le besoin immédiat et constant du locataire d'avoir un logement, l'exercice par le propriétaire de ses privilèges dans les relations quotidiennes, une meilleure connaissance et le fait que le propriétaire à la différence du locataire n'a pas tous ses œufs dans un seul et même panier (si on utilise notre terminologie, il s'agit d'un JR). Ainsi, alors que chaque locataire dépend d'un propriétaire, le propriétaire exerce généralement sa dépendance à l'égard de plusieurs locataires. Par conséquent, il peut facilement garder une position indépendante dans chaque relation». Voy. M. Galanter, «Why the «Haves» Come out Ahead : Speculations on the Limits of Legal Change», *Law & Society Review*, Vol. 9, n°1, Litigation and Dispute Processing : Part One (Autumn, 1974), pp. 95-160, et plus spécifiquement p. 588 de la traduction Marc Galanter et al., «"Pourquoi c'est toujours les mêmes qui s'en sortent bien ?" : réflexions sur les limites de la transformation par le droit», *Droit et société* 2013/3 (n° 85).

68 Entretien avec Thibaud de Menten, 27 avril 2018.

69 Lors de l'entretien du 2 mai 2018, l'Union des Locataires des Marolles rapporte que «la grande majorité des personnes refusent d'aller devant le juge de paix par crainte de recevoir le préavis», et déclare dès lors «qu'il faudrait une législation qui protège contre le préavis, en donnant, par exemple, un an de prorogation de préavis pour tout locataire qui introduirait une action judiciaire, afin d'éviter les représailles du propriétaire».

70 W. L.F. Felstiner, R. L. Abel et A. Sarat, *op cit.*, p. 640.

71 Voy. M. Galanter, «Why the «Haves» Come out Ahead : Speculations on the Limits of Legal Change», *Law & Society Review*, Vol. 9, n°1, Litigation and Dispute Processing : Part One (Autumn, 1974), pp. 95-160, et plus spécifiquement p. 608 de la traduction Marc Galanter et al., «"Pourquoi c'est toujours les mêmes qui s'en sortent bien ?" : réflexions sur les limites de la transformation par le droit», *Droit et société* 2013/3 (n° 85).

72 Maria, citoyenne participant à l'AG de la grève de loyers abusifs organisée par les Equipes populaires du 3 mai 2018.

73 Entretien avec l'Union des Locataires de Schaerbeek, 21 mars 2018.

74 P. Mazet, «Analyse du non-recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques», *op cit.*, p. 44.

75 P. Mazet, «Analyse du non-recours aux droits : un outil d'évaluation des politiques publiques», *op cit.*, p. 42.

76 Observatoire de la santé et du social de Bruxelles, *op cit.*, p. 21.

## II. MOTIFS À L'ORIGINE DE L'EXERCICE D'UN RECOURS

11. Les différents entretiens menés ont également permis de recenser, très modestement, certaines motivations motrices – tantôt idéalistes, tantôt pragmatiques – à l'introduction d'un recours.

Ainsi, Maria, citoyenne s'exprimant lors de l'Assemblée générale des locataires pour la «grève des loyers abusifs» organisée par les Equipes populaires le 3 mai 2018, voudrait que soient déposées des plaintes pour «*produire un changement, mais il faut être un certain nombre pour que les recours aient du poids et qu'on obtienne justice*». Dans la même veine, Thibaud de Menten, lors de l'entretien du 27 avril 2018, évoque le sort d'Adama «*transcendé par un enjeu collectif. Même s'il ne gagne pas, Adama considère que l'important, c'est agir, ne pas subir, ne pas se résigner, par respect pour soi-même et pour sa propre dignité*».

D'autres se disent favorables aux recours car «ça redresse la barre»<sup>77</sup>, parce que la simple menace de les exercer «peut faire pression sur le propriétaire, ce sont des leviers qui permettent parfois de gagner du temps, de l'argent,... dans un rapport de force déséquilibré à la base»<sup>78</sup>.

## III. FACTEURS FACILITATEURS DE L'EXERCICE DU RECOURS

12. À la lumière de tous les développements qui précèdent, il est possible de dégager quelques éléments qui faciliteraient l'exercice d'un recours. C'est fort de ceux-ci que nous pourrions apprécier l'accessibilité des recours exposés dans les Parties II et III de la présente étude.

13. M. Galanter concluait déjà, à l'issue d'une analyse de plusieurs systèmes judiciaires, que pour encourager l'action judiciaire par les plus précarisés, il faut un bon service d'aide juridique, l'abolition d'indemnités de procédure, un système de dommages et intérêts punitifs décourageant les dominants de transgresser, et l'introduction d'une dimension collective au recours par le biais de «*class action*»<sup>79</sup>.

Il nous faut élargir le propos à l'ensemble des instances de recours administratifs et judiciaires. **L'attractivité de ces derniers sera, sans conteste, tributaire de plusieurs paramètres importants :**

- mention, dans la décision litigieuse, de l'existence d'un recours
- gratuité ou non du recours ;
- degré de formalisme et délai endéans lequel le recours doit être introduit ;
- recevabilité de l'introduction du recours par une autre personne que l'intéressé (par une association qui défend le droit au logement des personnes précarisées, par exemple) ;
- durée de la procédure, suspension ou pas de la mesure litigieuse pendant l'examen du recours et possibilité d'être entendu ;
- étendue du pouvoir décisionnel de l'instance de recours : caractère contraignant ou pas de sa décision, simple *pouvoir d'annulation* de la mesure litigieuse ou *pouvoir de réformation* (l'instance de recours peut alors prendre une décision qui se substitue à la mesure contestée, ce qui est plus efficace qu'une annulation impliquant le renvoi du dossier à l'instance ayant adopté la décision litigieuse), possibilité d'octroyer – ou pas – des dommages et intérêts,...

77 Entretien avec Olivier Vangothem, 26 juin 2018.

78 Entretien avec le CAFA, 20 avril 2018.

79 M. Galanter et al., «Pourquoi les mêmes gardent l'avantage ? Introduction à la traduction française», *Droit et société* 2013/3 (n° 85), p. 565. La *class action*, qui existe également sous le nom de «recours collectif» ou d'«action en réparation collective» est différente de l'action d'intérêt collectif que nous aborderons ultérieurement. Cette procédure permet à un ou plusieurs individus (personnes physiques ou morale) dont les droits ont été lésés, d'introduire une action dont l'issue vaudra à l'égard de tous les sujets qui sont dans une situation identique (la classe) et qui pourront s'en réclamer, sans pour autant que tous les membres de la classe soient parties à l'instance (Voy. T. Moreau, «L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté», *JT*, 1994, p. 490). À l'heure actuelle, elle n'existe en Belgique que pour des hypothèses limitées, étrangères à l'objet de la présente étude.

Il ne fait pas de doute que tout **renforcement du collectif autour de la personne ayant subi une violation consolidera la détermination de cette dernière à l'introduction d'un recours**. Ainsi, au cours de l'entretien du 28 avril 2017, Thibaud de Menten relève que «*face à la crainte de Krystina d'être la cible d'une expulsion sauvage si elle agissait en justice, l'AG des locataires pour la «grève des loyers abusifs» organisée par les Equipes populaires s'est montrée solidaire et disposée à se mobiliser pour empêcher l'éventuelle voie de fait. Krystina leur dit alors "vous m'avez donné le courage qui me manquait"*»<sup>80</sup>. Les Unions de locataires sondées rapportent, à leur tour, que «*tout seul, les intéressés n'auraient jamais enclenché le peu de recours introduits*»<sup>81</sup> et que «*ce qui serait intéressant, ce serait d'avoir un avocat spécialisé pour aider les associations qui introduiraient les actions en justice, via un Fonds financeur*»<sup>82</sup>. Thibaud de Menten abonde dans le même sens : «*une action d'intérêt collectif devrait être instaurée chaque fois qu'il y a un droit fondamental en jeu et qu'il y a un risque de représailles*»<sup>83</sup>.

L'«action d'intérêt collectif» désigne la procédure en justice introduite, aux côtés ou en lieu et place de la personne abusée, par une association suite à une atteinte portée à son objet social. Jusqu'il y a peu, pareille procédure n'était toutefois prévue que dans des hypothèses spécifiques, parmi lesquelles seule la lutte contre la discrimination concernait la présente étude (cfr. *infra*). La Cour constitutionnelle a néanmoins rendu, en 2013, un arrêt devant déboucher sur la reconnaissance généralisée, par le législateur, du droit des associations à agir en justice pour défendre les droits fondamentaux des citoyens<sup>84</sup> – dont le droit au logement –, sans que ceux-ci ne doivent nécessairement agir individuellement. C'est chose faite depuis le 10 janvier 2019, le Code judiciaire généralisant désormais le droit d'action collectif «*d'une personne morale, visant à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique*»<sup>85</sup>.

80 On notera ici avec intérêt la création le 5 juillet 2018, par les Equipes populaires notamment, d'une asbl baptisée «Loyers Négociés», *M.B.*, 17 août 2018. Cette association aura pour mission, entre autres, d'accompagner les locataires dans leurs démarches judiciaires.

81 Entretien avec l'Union des Locataires des Marolles, 2 mai 2018. Dans le même sens, entretien avec l'Union des Locataires de Schaerbeek, suivi de la participation à l'Assemblée générale des locataires qui en appelaient également à une proactivité des associations dans l'exercice des recours, 21 mars 2018.

82 Entretien avec l'Union des Locataires des Marolles, 2 mai 2018.

83 Entretien du 27 avril 2018.

84 Voy. Cour constitutionnelle, 10 octobre 2013, n° 133/2013. Cet arrêt a ouvert des perspectives intéressantes, en particulier pour les personnes les plus vulnérables qui ont difficilement accès à la justice, puisqu'il indique que le législateur devrait prendre l'initiative de créer un droit d'action pour ces associations et d'en fixer les modalités. La Cour ne fixait cependant aucun délai pour adopter une législation à ce sujet.

85 Voy. le nouvel article 17 al.2 du Code judiciaire, introduit par la loi du 21 décembre 2018, entrée en vigueur le 10 janvier 2019 : «*L'action d'une personne morale, visant à protéger des droits de l'homme ou des libertés fondamentales*

Par l'adoption de cette réforme, le législateur renforcera certainement la capacité d'action de certains groupes marginalisés et la position stratégique des (candidats) locataires dans le contentieux; de nombreux auteurs et acteurs y étaient donc favorables depuis longtemps<sup>86</sup>. Encore faut-il préciser ici que cette réforme tant attendue n'atteindra ses objectifs que si les associations sont suffisamment équipées (en moyens financiers notamment) pour honorer la mission, indépendantes et entreprenantes<sup>87</sup>.

14. Enfin, il faut relever que la plupart des acteurs et usagers sondés dans le cadre de la présente recherche ont mis en exergue les avantages (financier, de souplesse, de rapidité de traitement, de respect de la décision...) que peuvent présenter les **modes alternatifs de résolution de conflits**, tels la conciliation ou la médiation. Il est dès lors fort appréciable que le législateur bruxellois ait entendu – au travers du nouvel article 233 § 1er du Code bruxellois du logement – favoriser le recours à ces derniers, très accessibles et à moindre coût: et ce, en imposant notamment que l'annexe explicative jointe à tout contrat de bail d'habitation mentionne explicitement, pour attirer l'attention des parties, les possibilités pour ces dernières «*de recourir, préalablement à la saisine d'une juridiction, à des*

*reconnus dans la Constitution et dans les instruments internationaux qui lient la Belgique, est également recevable aux conditions suivantes :*

1° *l'objet social de la personne morale est d'une nature particulière, distincte de la poursuite de l'intérêt général ;*

2° *la personne morale poursuit cet objet social de manière durable et effective ;*

3° *la personne morale agit en justice dans le cadre de cet objet social, en vue d'assurer la défense d'un intérêt en rapport avec cet objet ;*

4° *seul un intérêt collectif est poursuivi par la personne morale à travers son action».*

86 Voy. : W. L.F. Felstiner, R. L. Abel et A. Sarat, *op cit.*, pp. 643-644 ; T. Moreau, «L'action d'intérêt collectif dans la lutte contre la pauvreté», *JT*, 1994, pp. 490 et s. ; J. Fierens, «Le fantôme du Palais de justice de Bruxelles», in *La Revue – Dossier : «De l'accès au droit à l'exercice de la citoyenneté»*, n°12, décembre 2017, pp. 83-84 ; F. De Boe et H. Van Hootegem, «Introduction», in *Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Pauvreté et ineffectivité des droits*, Bruxelles, La Charte, 2017, p. 3, et F. De Boe, «Les législateurs et acteurs judiciaires face au non-accès et au non-recours aux droits», *Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Pauvreté et ineffectivité des droits*, *op cit.*, p. 131. Voy. également la note d'intention précédant les deux propositions suivantes : Proposition de loi modifiant le Code judiciaire en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif, 21 octobre 2014, Ch. Repr., sess. ord., 2014-2015, DOC 54 0466/001, soumise à discussion le 3 mai 2016 ; Proposition de loi modifiant les lois coordonnées sur le Conseil d'État en vue d'accorder aux associations le droit d'introduire une action d'intérêt collectif, 21 octobre 2014, Ch. Repr., sess. ord., 2014-2015, DOC 54 0465/001, soumise à discussion le 17 juillet 2018 : «*Les associations jouent un rôle important dans notre société parce qu'elles peuvent défendre un intérêt partagé par de nombreuses personnes. À l'heure actuelle, on ne peut toutefois dire si leurs actions sont recevables auprès des cours et des tribunaux. En vue de mettre un terme à cette insécurité juridique, les auteurs de cette proposition de loi souhaitent accorder à toutes les associations qui défendent des intérêts collectifs le droit d'introduire une action en justice*».

87 C'est à ces conditions aussi que le secteur associatif habilité à introduire une action en cessation contre les logements vides (en vertu de l'article 22 du Code bruxellois du logement) pourra agir au mieux. Nous reviendrons sur ce point ultérieurement.

*processus de règlements alternatifs de leur différend tels que la médiation, l'arbitrage ou la conciliation*»<sup>88</sup>.

Dans la même veine, on soulignera ici que depuis 1<sup>er</sup> janvier 2019, les avocats ont l'obligation d' «*informer le justiciable de la possibilité de médiation, de conciliation et de tout autre mode de résolution amiable des litiges*» préalablement à toute saisine des cours et tribunaux. Le Code judiciaire ajoute que «*s'ils (les avocats, ndlr) estiment qu'une résolution amiable du litige est envisageable, ils tentent dans la mesure du possible de la favoriser*»<sup>89</sup>. Cette obligation suppose que l'avocat donne à ses clients, aussi vite que possible, une information claire quant aux formes alternatives de résolution des litiges<sup>90</sup> et qu'il se ménage la preuve de cette information.

Reste à épingler un dernier aménagement du Code bruxellois du logement. On saluera vivement, l'introduction de l'article 233 § 2 du Code bruxellois du logement, interdisant les clauses d'arbitrage antérieures à la naissance du litige. En effet, avant l'adoption de cette disposition, la plupart des contrats de bail contenait une clause de recours à l'arbitrage en cas de conflit, clause piégeant le locataire qui n'en avait pas mesuré l'impact défavorable en terme d'accès à la justice. En effet, le locataire ne pouvait plus se prévaloir d'un autre *forum* que l'arbitre désigné, pourtant plus cher que la justice de paix<sup>91</sup>, sans être plus rapide<sup>92</sup>, et statuant en dernier ressort, privant dès lors le locataire d'un double degré de juridiction<sup>93</sup>.

88 Voy. Art. 218 § 5, 11° du Code bruxellois du logement. C'est dans cette perspective que la Région bruxelloise a récemment commandité une étude sur l'éventualité d'instaurer, à Bruxelles, une Commission paritaire locative ainsi que sur ces modalités de fonctionnement. Plusieurs instances se sont prononcées en faveur de l'instauration d'une telle Commission. Voy. Avis d'initiative du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-capitale "Régionalisation du bail d'habitation & allocation-loyer", rendu le 16 juin 2015, p. 10 ; Avis d'UNIA 141/2 du 29 juin 2017 sur le projet d'ordonnance visant la régionalisation du bail d'habitation en région de Bruxelles-Capitale, p. 8.

89 Voy. l'alinéa 2 de l'article 444 du code judiciaire, inséré par l'article 205 de la loi du 18 juin 2018 (M.B., 2 juillet 2018), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

90 L'avocat visé par la disposition légale n'est pas seulement le *dominus litis*, mais aussi le collaborateur chargé de la gestion totale ou partielle du dossier.

91 Ainsi, en matière d'arbitrage, l'arbitre – contrairement au juge – est rémunéré et facture ses frais et débours ; par ailleurs, la répétabilité des honoraires d'avocat y est totale (contrairement à l'indemnité de procédure en matière judiciaire qui est limitée et fixée forfaitairement). Voy. art. 1713 § 6 du Code jud.

92 Voy. les travaux préparatoires de la loi interdisant les clauses arbitrales dans les statuts d'une copropriété, évoquant la durée plus longue de traitement des litiges par les arbitres que par les juges de Paix : *Doc. Parl.* 52, 1334/011, sess. ord. 2008-2009, p. 12.

93 La sentence arbitrale n'est susceptible ni d'appel, ni d'opposition (en cas de défaut).

## PARTIE II

# L'USAGE DU RECOURS FACE AUX PROBLÈMES MAJEURS AFFECTANT LE LOGEMENT

### I. DISCRIMINATION DANS L'(ACCÈS AU) LOGEMENT

#### 1. CONTOURS DE LA PROBLÉMATIQUE

**15.** La discrimination dans le logement prend **différentes formes** : «elle peut être liée à l'offre de logement disponible sur le marché, elle peut entacher le processus d'attribution d'un logement mis en location ou en vente, elle peut, enfin, affecter l'occupation<sup>94</sup> d'un logement par une personne»<sup>95</sup>. C'est la discrimination dans **l'attribution du logement** qui retient notre attention dans la présente étude, et ce dans le **marché locatif privé**.

Les **opérateurs immobiliers publics ne sont pas exempts de critiques en matière d'égalité de traitement** dans l'attribution, mais c'est généralement le **résultat de politiques problématiques** – à réformer – et non de discrimination ciblée. Nous ne les aborderons pas ici<sup>96</sup>.

**16.** Des recherches empiriques menées depuis 2007 montrent que les discriminations dans le parc privé du logement sont une réalité quotidienne très significative, en particulier à l'encontre de certains groupes protégés, et singulièrement en RBC : les **critères globalement les plus saillants<sup>97</sup> sont l'origine «raciale» (la couleur**

**de peau)<sup>98/99</sup> ainsi que le statut socio-économique** (la «fortune»)<sup>100</sup>. Un rapport dressé en 2014 à la demande d'Unia, le Centre interfédéral de lutte contre la discrimination, révèle ainsi un taux de discrimination *au stade de la première prise de contact* avec un bailleur de 13,8 % à l'encontre des hommes d'origine turque ou marocaine et de 13,5 % pour les bénéficiaires d'un revenu d'intégration ou d'une allocation liée à une incapacité de travail<sup>101</sup>. Une autre recherche produite dans le même contexte a montré que 42 % des agents immobiliers testés acceptaient sans réserve la demande d'un bailleur d'écartier les candidats locataires «étrangers», ce chiffre montant à 61 % lorsque les locataires indésirables sont des chômeurs<sup>102</sup>.

94 Ainsi, un propriétaire harcèlera son locataire homosexuel quant au paiement de loyers en vue de pourrir les relations et le faire fuir. Un autre affectera au locataire d'origine étrangère la responsabilité de dégâts, et donc le coût des travaux, en invoquant l'absence de chauffe suffisante, la condensation liée à un manque d'aération,...

95 J. Ringelheim et N. Bernard, *La discrimination dans le logement – rapport final*, Commission européenne, Manuscrit achevé le 25 février 2013, p. 5.

96 Ainsi, nombreux acteurs demandent, depuis longtemps, plus de transparence dans l'attribution des logements communaux. De même, les SISIP n'offrent pas toujours de logement adapté au handicap d'une personne.

97 Voy. UNIA, *Baromètre de la diversité – Logement*, 2014 (voy. infra); P.P. Verhaeghe, A. Coenen, S. Demart, K. Van der Bracht, B. Van de Putte, *DiscrimibruX – Discriminatie door vastgoedmakelaars op de privatehuurwoningmarkt van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, 2017, Gent: Vakgroep Sociologie, Universiteit Gent. 78 p. Voy aussi: RBDH, «Oser sanctionner la discrimination», 4 novembre 2017, <https://medium.com/rbdh/oser-sanctionner-la-discrimination-f2a9c63d1cd6>

98 En 2015, Unia a reçu 154 signalements pour des discriminations dans le domaine du logement en lien avec l'origine des locataires. Il s'agit de signalements de victimes présumées de discrimination, mais aussi de témoignages, de questions ou d'inquiétudes de tiers ou encore de questions de personnes ou d'organisations qui souhaitent éviter toute discrimination dans une situation concrète. Un signalement n'engendre pas d'office l'ouverture d'un dossier par UNIA.

99 Idéalement, ce constat devrait être affiné. Ainsi, dans certains quartiers à forte densité de population d'origine étrangère, ce sont des propriétaires étrangers qui louent à des étrangers. Ce n'est donc pas l'origine, mais la composition familiale qui pose souvent problème : les familles nombreuses sont mises à l'écart, surtout lorsqu'elles sont monoparentales. Voy. en ce sens l'entretien le 23 mars 2018 avec Ibtissam Belhaj et Mahomed El Morabit, coordinateurs de l'Union des Locataires du Quartier Nord.

100 En 2016, Unia a reçu 165 signalements liés à une discrimination potentielle fondée sur la fortune dans le domaine du logement. Comme en témoignait déjà le Baromètre de la diversité Logement paru en 2014, les allocataires sociaux sont structurellement exclus de leur recherche d'un logement. Voy. [www.unia.be](http://www.unia.be). Voy. également Centre interfédéral pour l'égalité des chances (11 mai 2015). «Reconnaissance d'une discrimination sur base de la «fortune» dans le secteur du logement : un jugement sans précédent en Belgique.»; N. Bernard, «Le propriétaire face au choix de son locataire : sélectionner, oui... discriminer, non !», *Justice en ligne*, 1er juillet 2015.

101 UNIA, *Baromètre de la diversité – Logement*, 2014, pp. 190-195 disponible sur [www.unia.be](http://www.unia.be). Conformément à ses compétences et dans le cadre de son projet «Baromètre de la diversité», le Centre interfédéral pour l'Égalité des chances a initié, en collaboration avec la ministre fédérale pour l'Égalité des chances, les trois ministres régionaux en charge du Logement et l'Institut pour l'égalité entre les femmes et les hommes, un programme de recherche tendant à évaluer l'ampleur de la discrimination dans le secteur du logement tant public que privé. Ces recherches ont été réalisées conjointement par l'Université de Gand, la KULeuven, l'ULg, la Sint-Lucas Hogeschool et Ipsos.

102 UNIA, *Baromètre de la diversité – Logement*, 2014, p. 210-213. Une autre étude réalisée en 2017 sur la discrimination sur le marché locatif privé dans la Région de Bruxelles-Capitale, indique qu'environ un tiers des agents immobiliers acceptent clairement de discriminer, le critère le plus discriminant étant l'origine des revenus (30 %). P. P. Verhaeghe, A. Coenen, S. Demart, K. Van der Bracht et B. Van de Putte, *DiscrimibruX – Discriminatie door vastgoedmakelaars op de private huurwoningmarkt van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*, Gent, Vakgroep Sociologie, Universiteit Gent, 2017, 78 p.

Aussi, il ressort des concertations récemment menées en 2017 par le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, «*qu'il est extrêmement difficile pour les personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration de louer un logement sur le marché privé, et ce pas uniquement au motif qu'elles ne disposent que d'un faible revenu amenant le bailleur à craindre que le loyer ne soit pas payé. Même dans les cas où le CPAS se porte garant du paiement du loyer, on constate que des propriétaires refusent de louer à des personnes bénéficiant du revenu d'intégration à cause du stigmate de la dépendance au CPAS*»<sup>103</sup>. Les autres allocataires sociaux, de même que les travailleurs précaires (absence de CDI, contrat à temps (très) partiel,...) subissent le même sort.

Par ailleurs, en matière de discrimination raciale, ce sont les ressortissants d'Afrique subsaharienne qui sont les plus massivement frappés<sup>104</sup>. Le Baromètre de la Diversité (2014) rappelle à ce sujet que «*les réserves à l'égard des locataires d'origine étrangère ne sont pas exprimées de la même façon par tous les bailleurs : certains ferment leur porte à tous les candidats d'origine étrangère, d'autres se montrent réticents par rapport à une origine spécifique*»<sup>105</sup>. Dans la dernière étude d'UNIA (2017) portant sur la discrimination des personnes noires, il y est établi que sur l'ensemble des dossiers dont UNIA a été saisi ces dernières années, un dossier sur 5 – parmi les critères dits «raciaux» – concerne la «nérophobie»; en ajoutant que les discriminations dans l'accès au logement constituent par ailleurs de loin la plus grande part des inégalités subies par les personnes ayant la peau noire ou foncée<sup>106</sup>. Les personnes d'Afrique subsaharienne font, en réalité, l'objet de préjugés spécifiques en matière d'accès au logement, régulièrement associées à des problèmes de surpopulation, d'hygiène, de cuisine odorante, de mauvais entretien du bien, de bruit,...

**17.** Depuis le 1er janvier 2018, le Code bruxellois du logement, à travers son Titre X, s'applique au contentieux de la discrimination dans l'ensemble du marché locatif<sup>107</sup>. Jusque-là, il se limitait schématiquement au parc social, tandis que la lutte contre la discrimination dans la relation locative privée en RBC était régie par le trio de législations fédérales antidiscriminatoires du 10 mai 2007<sup>108</sup>.

Le Code bruxellois du logement crée désormais, dans l'accès au logement, un cadre général pour lutter contre la discrimination fondée sur une pluralité de critères, parmi lesquels la prétendue race, la couleur de peau et les critères associés<sup>109</sup>, l'orientation sexuelle, l'état civil, la fortune, un handicap ou l'origine sociale<sup>110</sup>.

Un candidat-locataire évincé, voire un locataire qui s'estimerait discriminé en raison d'une disposition incluse dans le contrat de bail ou d'une décision du propriétaire de son logement, peut aujourd'hui s'appuyer sur le Code bruxellois du logement pour faire valoir ses droits.

À l'instar des autres normes antidiscriminatoires fédérales et régionales, et sous l'impulsion des directives européennes<sup>111</sup>, le Code bruxellois du logement a considérablement affiné la définition des discriminations interdites pour mieux saisir la réalité complexe des comportements discriminatoires. Ainsi, le principe de l'égalité de traitement implique l'absence de toute discrimination directe et indirecte, de tout harcèlement et de toute injonction de discriminer, mais aussi l'obligation d'introduire des aménagements raisonnables au bénéfice des personnes handicapées et ce dans les limites indiquées par le Code<sup>112</sup>.

La *discrimination directe* suppose :

- qu'il y ait distinction directe, à savoir une situation dans laquelle, sur la base de l'un des critères protégés, une personne est traitée de manière moins favorable qu'une autre ne l'est, ne l'a été ou ne le serait dans une situation comparable ;
- et que cette distinction directe ne puisse être justifiée par un but légitime et ou que les moyens de réaliser ce but ne soient pas appropriés ou pas nécessaires.

Une distinction directe de traitement basée sur l'origine ne peut toutefois jamais être justifiée.

10 mai 2007 *M.B.*, 30 mai 2007) (dite «loi anti – racisme»); 5, § 1, 1<sup>o</sup>, de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (*M.B.*, 30 mai 2007) (dite «loi anti-discrimination»); art. 6, § 1, 1<sup>o</sup> de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes (*M.B.*, 30 mai 2007) (dite «loi genre»). Ces législations constituent la transposition de directives européennes. À plusieurs égards, le législateur belge a été au-delà du minimum exigé par le droit de l'Union européenne. Il y a là une volonté propre du législateur d'améliorer le dispositif de protection contre la discrimination.

109 L'ascendance, la nationalité, l'origine nationale ou ethnique.

110 Art. 192 du Code bruxellois du logement.

111 Voy. Directive 2006/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité des chances et de l'égalité de traitement entre hommes et femmes en matière d'emploi et de travail ; Directive 2000/78/CE du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail ; Directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique. Seule la dernière porte notamment sur le logement, mais toutes introduisent des concepts équivalents en matière de lutte contre les discriminations.

112 Art. 193 à 197 du Code bruxellois du logement. Sur les aménagements raisonnables, voy. également l'article 221 du Code bruxellois du logement.

103 Service de Lutte contre la Pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Citoyenneté et pauvreté, Contribution au débat et à l'action politiques, Rapport bisannuel 2016-2017, 2018*, p. 30, [www.luttepauvrete.be/publications](http://www.luttepauvrete.be/publications). Ce constat a été confirmé dans l'ensemble des entretiens accomplis dans le cadre de la présente étude.

104 N. Bernard, «Le secteur du logement (privé et social) au prisme des réglementations anti-discrimination», in *Le droit de la lutte contre la discrimination dans tous ses états* (dir. P. Wautelet), Liège, CUP, 2009, p. 155.

105 Baromètre de la Diversité dans le logement, *op cit.*, p.220.

106 «Discrimination envers les personnes d'origine subsaharienne : un passé colonial qui laisse des traces», rapport de mai 2017, disponible sur [www.unia.be](http://www.unia.be), pp. 2-4.

107 C'est une conséquence de la régionalisation du bail.

108 Elles interdisent en effet la discrimination, notamment dans l'accès et la fourniture de biens et de services à la disposition du public, ce qui inclut le logement. Voy. art. 5, § 1, 1<sup>o</sup>, de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (modifiée par la loi du

La *discrimination indirecte* nécessite :

- qu'il y ait distinction indirecte, à savoir une situation dans laquelle une disposition, un motif ou une pratique apparemment neutre est susceptible d'entraîner, par rapport à d'autres personnes, un désavantage particulier pour des personnes caractérisées par l'un des motifs protégés ;
- et que cette distinction indirecte ne puisse être justifiée par un but légitime et ou que les moyens de réaliser ce but ne soient pas appropriés ou pas nécessaires.

L'*injonction de discriminer* vise, pour sa part, tout comportement consistant à enjoindre à quiconque de pratiquer une discrimination, sur la base de l'un des critères protégés, à l'encontre d'une personne, d'un groupe, d'une communauté ou d'un de leurs membres<sup>113</sup>. Il peut s'agir de l'ordre donné par le propriétaire à une agence immobilière de ne pas contracter avec une personne d'Afrique subsaharienne, par exemple.

Depuis les lois fédérales en la matière, dont les libellés ont été repris dans le Code bruxellois du logement, c'est désormais le *fait* discriminatoire qui est traqué, indépendamment de l'intention de discriminer (et *a fortiori* du mobile raciste, homophobe, sexiste ou autre). Autrement dit, l'existence d'une discrimination (directe ou indirecte) ne suppose pas d'établir que l'auteur de la mesure contestée a cherché délibérément à défavoriser un individu à raison d'un critère protégé ; il suffit que cette dernière ait généré cet effet. Pour cette raison notamment, l'ensemble des nouvelles législations fédérale et régionales antidiscriminatoires ont prévu, pour combattre les discriminations interdites, des *recours et des sanctions de nature civile*, le recours pénal demeurant marginal. En effet, l'absence d'exigence d'intention se concilie mal avec les principes irriguant le droit pénal.

Notons aussi qu'en vue d'endiguer la discrimination sur la base de la fortune, le Code bruxellois du logement a introduit l'interdiction de la prise en considération, par le bailleur, de l'origine et la nature des ressources du candidat locataire sélectionné, pour refuser un logement<sup>114</sup>.

## 2.

## RECOURS EXISTANTS

**18.** Le phénomène de discrimination dans le logement en RBC étant avéré, il importe de décrire les recours théoriquement existants pour les victimes (**2.1.**), pour vérifier ensuite si, en pratique, ils sont utilisés (**2.2.**). Dans la négative, il nous appartiendra d'en analyser les raisons (**2.3.**).

### 2.1. EN THÉORIE : RECOURS DE NATURE CIVILE ET PÉNALE

**19.** Le choix entre le recours civil ou pénal n'est pas anodin : il entraîne l'application de règles différentes notamment sur l'administration de la preuve, la charge de la preuve, la sanction, le délai de prescription. Or, ces éléments auront un impact certain sur l'effectivité du recours introduit.

#### 2.1.1. RECOURS DE NATURE CIVILE

**20.** La discrimination dans l'accès au logement en RBC peut faire l'objet d'un recours devant les chambres civiles du Tribunal de 1<sup>ère</sup> Instance de Bruxelles<sup>115</sup>.

Dans le but affirmé de **renforcer considérablement l'effectivité de ces recours civils**, plusieurs dispositifs de protection ont été utilement introduits dans le Code bruxellois du logement, sous l'impulsion, une fois encore, des directives européennes :

- identification *d'organismes de promotion de l'égalité et d'associations habilitées à engager des procédures judiciaires ou administratives* visant à faire respecter le droit antidiscriminatoire (a)
- dispositif de *protection contre les représailles* en cas d'introduction d'une plainte pour discrimination (b) ;
- possibilité d'engager une *action en cessation* selon les formes du référé, traitée donc avec une certaine célérité (c) ;
- *aménagement de la charge de la preuve* (d) ;
- introduction d'une pluralité de sanctions parmi lesquelles la possibilité d'obtenir une *indemnisation forfaitaire* (e).

**L'objectif du législateur était clairement de faciliter et d'encourager l'accès au juge, trop rarement saisi.**

<sup>113</sup> Art. 193, 10<sup>o</sup> du Code bruxellois du logement.

<sup>114</sup> Art. 200ter § 3 du Code bruxellois du logement.

<sup>115</sup> En application de l'article 624 du Code judiciaire, l'action en cessation peut, au choix du demandeur, notamment être portée devant le juge du lieu où l'acte incriminé a été commis ou encore devant le juge du lieu où cet acte a causé préjudice. elle peut également être introduite devant le Tribunal du travail ou du commerce, dans des hypothèses très particulières.

**21.** Il est utile de revenir brièvement sur chacun de ces dispositifs et d'en mesurer le succès. Le cas échéant, ils pourraient constituer une **source importante d'inspiration** pour consolider l'effectivité d'autres recours en matière de logement, évoqués dans la présente étude.

**(a)** Pour remédier à la faible propension des victimes de discrimination à agir en justice, et en application des directives européennes<sup>116</sup>, le Code bruxellois du logement habilite, outre la victime elle-même, les **organismes publics autonomes, organisations (syndicales)** ou certaines **associations** – qui ont un intérêt légitime à assurer le respect des normes de non-discrimination<sup>117</sup> –, à engager une procédure judiciaire<sup>118</sup>, pour le compte ou à l'appui d'une victime, avec son approbation<sup>119</sup>.

**Confier à des acteurs collectifs le pouvoir d'introduire une action en justice répond également au caractère inadéquat d'une action individuelle pour dénoncer des cas de discrimination structurelle.**

Il faut préciser, quant aux *organismes publics autonomes de promotion de l'égalité*, qu'ils doivent notamment garantir qu'en cas de comportement discriminatoire, les personnes qui en sont victimes bénéficient d'un *recours effectif*.

La Belgique a désigné deux organismes de promotion de l'égalité – UNIA et l'I.E.F.H (l'Institut pour l'égalité des Femmes et les Hommes) – compétents pour ce qui concerne (notamment) la législation fédérale. **UNIA**, issu de la transformation du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (créé à l'origine en 1993)<sup>120</sup>, **est également compétent pour l'application des normes anti-discriminatoires en vigueur au sein de la Région de Bruxelles-capitale**<sup>121</sup>, et ce pour tous les motifs de

discrimination recensés, à l'exception du sexe (compétence de l'I.E.F.H., créé en 2002<sup>122</sup>) et de la langue<sup>123</sup>.

UNIA est donc habilité à apporter, aux personnes victimes d'une discrimination dans l'accès au logement en RBC, une aide indépendante pour engager une procédure pour discrimination<sup>124</sup> : concrètement, **UNIA peut ester en justice** dans les litiges auxquels pourrait donner lieu l'application des législations antidiscriminatoires<sup>125</sup>, mais **aussi accomplir**, chaque fois que ceci semble opportun dans un dossier dont il est saisi, «**toute mission de conciliation ou de médiation qu'il juge utile**»<sup>126</sup>. En pratique, UNIA commence toujours par explorer avec les parties concernées la possibilité de parvenir à un règlement extrajudiciaire<sup>127</sup>.

**(b)** Les directives européennes ont imposé aux États membres d'adopter des mesures visant à **protéger les personnes contre tout traitement ou conséquence défavorable** («représailles») qui pourrait surgir en réaction à une plainte ou à une action en justice visant à faire respecter le principe de l'égalité de traitement<sup>128</sup>.

Ce dispositif de protection, transposé dans le Code bruxellois du logement, **protège la personne qui a déposé, ou au bénéfice de laquelle a été introduite, une plainte pour discrimination ou une action en justice**, ainsi que les personnes qui interviennent **comme témoins** dans les conditions définies par la législation<sup>129</sup>. Si une **mesure préjudiciable est adoptée** à l'encontre de l'une de ces personnes (rupture du contrat de bail, par exemple),

116 Art. 7, § 2, de la directive 2000/43/CE ; art. 9, § 2, de la directive 2000/78/CE ; art. 17, § 2, de la directive 2006/54/CE. Ces mesures ont été établies pour «assurer un niveau de protection plus efficace». Voy. Attendu 19 du Préambule de la Directive 2000/43/CE.

117 Sont habilitées les associations jouissant de la personnalité juridique depuis au moins trois ans et dont les objectifs statutaires incluent la défense des droits de l'homme ou la lutte contre la discrimination.

118 Art. 212 du Code bruxellois du logement.

119 Le Code précise que lorsque la victime est une personne identifiée, leur action n'est recevable que s'ils prouvent qu'ils ont reçu l'accord de la victime (art. 213 du Code bruxellois du logement). La Cour de justice de l'Union européenne a pu préciser, dans l'arrêt *Feryn*, que ces entités peuvent également agir en l'absence de plaignant déterminé ou identifiable. Voy. CJUE, aff. C-54/07, *Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijging c. Firma Feryn NV*, arrêt du 10 juillet 2008, § 25.

120 Loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme (M.B., 19 février 1993).

121 L'Accord de coopération du 12 juin 2013 entre l'Autorité fédérale, les Régions et les Communautés a permis la création du Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations (loi du 19 janvier 2014 portant assentiment à l'Accord de coopération du 12 juin 2013 visant à créer un Centre interfédéral pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme et les discriminations (M.B., 5 mars 2014)).

122 L'I.E.F.H. a été créé par la loi du 16 décembre 2002 portant création de l'Institut pour l'égalité des femmes et des hommes (M.B., 31 décembre 2002). Il n'existe pas d'accord de coopération équivalent à celui du 12 juin 2013.

123 L'article 29, § 2, de la loi du 10 mai 2007 relative à certaines formes de discriminations confie au Roi le soin de désigner l'organe qui sera compétent pour les discriminations fondées sur la langue. Or, à ce jour, cette désignation n'est toujours pas intervenue. Les victimes d'une discrimination fondée sur la langue ne peuvent dès lors bénéficier de l'aide, d'informations et de conseils d'une institution publique spécialement créée à cette fin.

124 Art. 13, § 2, de la directive 2000/43/CE, et art. 20 de la directive 2006/54 (refonte).

125 Art. 6, § 3, de l'Accord de coopération.

126 Art. 6, § 2, de l'Accord de coopération. Bien que cette disposition parle de missions de «conciliation et de médiation», UNIA préfère éviter le terme «médiation» parce qu'au sens strict, un médiateur doit avoir une position de neutralité envers toutes les parties concernées, ce qui n'est pas le cas d'UNIA dont la mission première est de conseiller les victimes. UNIA préfère donc parler soit de «conciliation», lorsque son rôle se limite à mettre les parties en présence à les inciter à trouver une solution amiable, soit de «négociation», lorsqu'il négocie pour la victime. Il importe de savoir que l'I.E.F.H. entreprend également, de manière systématique, alors même que ce n'est pas prévu dans la loi, des démarches de médiation ou de conciliation dans des dossiers relevant de sa compétence.

127 Pour quelques illustrations, voy. : [https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/solutions-negociees?category=89&require\\_all=category](https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/solutions-negociees?category=89&require_all=category)

128 Art. 9 de la directive 2000/43/CE ; art. 24 de la directive 2000/54/CE ; art. 11 de la directive 2000/78/CE.

129 Voy. Art. 201 du Code bruxellois du logement. Une plainte ne peut donner lieu à protection que lorsqu'elle est «datée, signée et notifiée par lettre recommandée à la poste», ce qui est dénoncé par la doctrine comme un excès de formalisme. Voy. Art. 201 § 2 du Code bruxellois du logement.

par l'individu visé(e) dans cette plainte, et ce dans les douze mois qui suivent l'introduction de cette dernière, c'est à celui-ci de prouver que cette mesure préjudiciable se fonde sur des motifs étrangers à la plainte. Lorsqu'une action en justice a été introduite, le délai de douze mois est prolongé jusqu'à trois mois suivant le jour où la décision est passée en force chose jugée. S'il s'avère qu'une mesure préjudiciable interdite a été adoptée, la victime aura droit à des dommages et intérêts.

Pour les personnes qui interviennent comme témoins, la protection n'est acquise qu'à la condition qu'elles fassent connaître à la personne auprès de qui la plainte est introduite, ou devant la justice en cas d'action judiciaire, les faits qu'elles ont elles-mêmes vus ou entendus et qui sont en relation avec la situation litigieuse. De plus, elles doivent témoigner dans un document daté et signé<sup>130</sup>. Si cet appui revêt toute autre forme, la protection contre les représailles ne s'applique pas.

(c) La **création d'une action en cessation** en matière de discrimination poursuit l'objectif d'offrir à la victime, par le biais d'une **procédure accélérée («comme en référé»)**<sup>131</sup>, une décision de justice dans un délai rapide, ordonnant qu'il soit mis **fin à la discrimination (éventuellement sous astreinte**, incitant le contrevenant à s'exécuter aussi rapidement que possible)<sup>132</sup> et lui accordant, le cas échéant, un **dédommagement**. Le législateur fédéral ayant initialement imaginé ce dispositif indiquait que l'«une des manières les plus efficaces de lutter contre les discriminations, réside dans la possibilité pour le juge de mettre fin très rapidement au comportement discriminatoire»<sup>133</sup>.

L'action en cessation agit également pour l'avenir, et constitue une sorte d'avertissement pour le bailleur dans ses agissements futurs. En effet, dans le cadre de la discrimination en matière de logement, la pratique discriminatoire n'a point cessé par la location du bien convoité à un tiers; seule la disponibilité du bien en question a disparu. Ainsi, la jurisprudence tend à accorder de façon presque unanime l'action en cessation dès qu'un risque de récidive existe dans le chef du bailleur à l'égard du locataire requérant<sup>134</sup>.

130 Voy. Art. 201 § 5 du Code bruxellois du logement.

131 Art. 204 du Code bruxellois du logement.

132 Le Tribunal de première instance de Namur a fait droit à la demande d'une astreinte face à une discrimination dans l'accès au logement, dans la mesure où seule cette demande permettait de se prémunir de façon effective contre des discriminations futures similaires : «Dès lors qu'il a été constaté que le risque de répétition d'annonces à caractère discriminatoire était réel, il s'impose de s'en prémunir par le biais de la mesure d'astreinte sollicitée» (Trib. Namur, 5 mai 2015, *J.L.M.B.* 2015, p 115).

133 Proposition de loi du 14 juillet 1999 tendant à lutter contre la discrimination et modifiant la loi du 15 février 1993 créant un Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, *Doc. Parl., Sénat*, SE 1999, 2 – 12/1, p. 6.

134 Même si l'acte contesté devait être considéré comme un acte unique, il est généralement admis que l'action en cessation peut encore être mise en œuvre même si la situation visée n'est plus d'actualité lorsque l'action est introduite, mais qu'il y a un risque de récidive (voy. Cass., 17 juin 2005, R.W.,

Lorsqu'UNIA (ou une association habilitée) est à la cause, il peut solliciter, au nom de l'intérêt collectif, la cessation non seulement du comportement dont est victime le (candidat) locataire requérant mais aussi tout comportement que le propriétaire pourrait adopter à l'avenir à l'égard de toute autre personne en raison d'un motif discriminatoire, dans le cadre de la mise en location tant du bien immobilier litigieux que de tout autre bien immobilier que ce propriétaire serait amené à louer<sup>135</sup>.

L'action en cessation conduira au mieux au constat de l'existence d'une discrimination et à l'octroi de dommages et intérêts; elle ne permettra, en revanche, pas l'intégration du candidat-locataire dans un logement dont il a été illégalement évincé.

(d) Le Code bruxellois du logement reprend dans ses dispositions **l'aménagement de la charge de la preuve**, en vue de faciliter le recueil de cette dernière<sup>136</sup>. Ainsi, ce principe stipule que lorsqu'une **présomption de discrimination est avérée (prima facie case)**, le fardeau de la preuve bascule vers la partie mise en cause, à qui il appartient désormais d'établir que son comportement était fondé sur des considérations légitimes<sup>137</sup>: «c'est au bailleur mis en cause qu'il appartiendra de prouver que l'égalité de traitement n'a pas été malmenée»<sup>138</sup>.

Le Code bruxellois du logement mentionne, à titre exemplatif, que des **traitements défavorables récurrents**<sup>139</sup> ou défavorables **en comparaison avec d'autres situations**<sup>140</sup> peuvent permettre de présumer l'existence

2005-2006, p. 787; C. DALQ, «Les actions comme en référé», in *Le référé judiciaire*, J. Englebert et H. Boularbah (Dir.), éd. Du jeune barreau de Bruxelles, 2003, p. 168; N. Bernard, «Le secteur du logement (privé et social) au prisme des réglementations anti-discrimination», in *Le droit de la lutte contre la discrimination dans tous ses états* (dir. P. Wautelet), Anthémis, Liège, 2009, pp. 168-172; Civ. Gand, 31 décembre 2003, *N.j.W.*, 2004, pp. 204 et s., voyez également Trib. Namur, 5 mai 2015, *J.L.M.B.* 2015, p 115 pour la confirmation de l'intérêt à agir en cas de risque de récidive en matière de discrimination au logement.

135 En ce sens, le Tribunal de Première Instance de Nivelles a ordonné, par un jugement du 19 avril 2005, à un propriétaire de cesser d'adopter un comportement discriminatoire à l'égard des personnes d'orientation homosexuelle dans le cadre de la mise en location de tout bien immobilier lui appartenant et qu'il mettrait en location (Civ. Nivelles, 14 avril 2005, *J.T.*, 2005, p. 380, voir aussi Arbeidshof Antwerpen, 25 juin 2008 disponible sur le site [www.unia.be](http://www.unia.be)).

136 Art. 211 du Code bruxellois du logement.

137 Comme l'a précisé la Cour constitutionnelle, «il ne saurait être question d'un renversement de la charge de la preuve qu'après que la victime prouve les faits qui laissent présumer l'existence d'une discrimination». Voy. Cour const., arrêt n° 17/2009 du 12 février 2009, B.93.3.

138 N. Bernard, «Le secteur du logement (privé et social) au prisme des réglementations anti-discrimination *op cit.*, p. 173.

139 Ainsi, un multipropriétaire ou des agences immobilières peuvent faire l'objet de signalements multiples auprès d'UNIA. Il y a dès lors récurrences.

140 Il s'agit dans ce cas, pour la personne qui s'estime victime d'une discrimination, de montrer qu'elle a été moins bien traitée qu'une autre personne présentant une situation comparable à la sienne, à ceci près qu'elle ne partage pas le motif protégé en cause. Dès lors que la victime alléguée et la personne de référence sont comparables pour ce qui est des motifs pertinents à prendre en compte

d'une discrimination. Selon les termes du Code («entre autres, mais pas exclusivement»), cette liste d'éléments de nature à renverser la charge de la preuve n'est toutefois pas exhaustive : ils peuvent être **«de toute nature»**<sup>141</sup>, tels que des **témoignages ou des anomalies** dans un processus de location, des **statistiques** ou un **test de situation (ou testing)**<sup>142</sup>. Les tests de situation sont un dispositif visant à «tester», dans la vie réelle, les pratiques de sélection d'un ou plusieurs acteurs économiques afin d'identifier si elles sont entachées de discrimination. Le test suppose en principe de constituer deux groupes d'individus, aux profils équivalents du point de vue de tous les éléments pertinents pour la sélection à opérer (revenus suffisants pour payer le loyer, etc.), différant uniquement par le fait que l'un des deux groupes présente une caractéristique «à risque» de discrimination (leur origine, leur sexe, leur âge, par exemple). S'il apparaît que le groupe présentant cette caractéristique est moins bien traité que l'autre, cette différence de traitement est *a priori* attribuable à ce motif, ce qui indique un comportement discriminatoire.

La méthode **«comparative»** du test de situation est a priori prometteuse en matière de logement, en ce qu'il serait plus aisé qu'en matière d'emploi de trouver une personne présentant un degré de comparabilité suffisant avec la victime alléguée. Elle nécessite toutefois le respect de certaines conditions méthodologiques<sup>143</sup>, précisées très utilement par UNIA<sup>144</sup>, pour que le procédé soit validé<sup>145</sup>.

Notons ici que la Région de Bruxelles-Capitale, soucieuse de renforcer la lutte contre la discrimination sur le marché locatif, a adopté le 21 décembre 2018 une ordonnance reconnaissant explicitement la possibilité de pratiquer non seulement des tests de situation, mais aussi des «appels mystère» dans le domaine du logement<sup>146</sup>. Les dispositions, pas encore en vigueur toutefois, prévoient que ces tests seront pratiqués soit par le Service d'inspection régional du Service public régional de Bruxelles<sup>147</sup>, soit par la victime, UNIA ou tout acteur associatif habilité, dans des conditions de validité similaires à ce qui est prévu en matière d'emploi<sup>148</sup> : ainsi, notamment, ils ne devront pas avoir un caractère provoquant au sens de l'article 30 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale<sup>149</sup>. Le «test de situation» a été défini dans ce contexte comme la méthode qui «consiste à mettre en interaction le bailleur ou l'agent immobilier qui fait l'objet du test avec deux locataires potentiels, fictifs ou non, dont le profil est similaire à l'exception du critère protégé, ou, autrement dit, fondant potentiellement une discrimination. Les deux situations sont ensuite comparées afin de vérifier l'existence ou non d'une différence de traitement. La mise en relation entre le bailleur ou l'agent immobilier et les deux profils fait suite en principe à une offre locative»<sup>150</sup>. Quant à la méthode de l'appel mystère, il est décrit comme celle permettant «de constater instantanément l'existence d'une infraction. Concrètement, il s'agit de vérifier qu'un agent immobilier n'accepte pas de demande discriminante venant d'un client potentiel»<sup>151</sup>. Autrement dit, la technique du «client mystère» («mystery shopping» ou «mystery calling») implique pour l'enquêteur de demander, en revêtant les atours d'un propriétaire, à une agence immobilière, de lui fournir un locataire en assortissant sa demande d'une condition discriminatoire, par exemple, «pas de personne d'origine étrangère». L'enquêteur observe alors si l'agence répond favorablement ou non à cette demande illégale<sup>152</sup>.

dans la situation visée – dans l'accès à un logement –, il y a des raisons de penser que la cause de la différence de traitement opérée tient au motif protégé présenté par la victime – selon les cas, son origine, son genre, son orientation sexuelle ou une autre caractéristique. L'un des exemples de cette méthode cité dans les travaux parlementaires ayant présidé l'adoption des lois du 10 mai 2007 mérite d'être souligné : «Une personne parlant avec un accent étranger souhaite louer un appartement et prend contact avec le propriétaire ou l'agent immobilier. L'agent immobilier ou le propriétaire ne donne pas suite à la demande sous prétexte que l'appartement est déjà loué. Ensuite, une autre personne, sans accent étranger, se présente également en tant que candidat, et est invité à voir l'appartement». Voy. Rapport du 19 mars 2007 fait au nom de la Commission de la justice par Eric Libert, *Ch. Repr.*, sess. 2006 – 2007, Doc 51-2720/0009, p. 80. Pour une application, voy. Trib. civ. Bruxelles (réf.), 3 juin 2005, *Revue du droit des étrangers*, 2005, n° 133, p. 220.

- 141 Voy. I. Rorive et V. van der Plancke, «Quels dispositifs pour prouver la discrimination?», *op. cit.*, p. 431. Voy. également les travaux parlementaires ayant présidé l'adoption des lois du 10 mai 2007. *Ch. repr.*, sess. 2006-2007, Doc 51-2720/0009, p. 26
- 142 N. Bernard, «Les lois anti-discrimination et le secteur du logement (privé et social), in *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination / De nieuwe federale antidiscriminatie wetten*, *op. cit.*, pp. 821 – 823.
- 143 Commission d'évaluation, n°309. Il faut éviter que le test de situation soit qualifié de «provocation» ou de «port public de faux nom», tous deux interdits. Voy. I. Rorive et V. van der Plancke, «Quels dispositifs pour prouver la discrimination?», *op. cit.*, pp. 439-442.
- 144 Le 4 novembre 2016, UNIA lance, en ligne, son outil de testing pour les candidats locataires. Voy. <https://www.unia.be/fr/sensibilisation-et-prevention/outils/prouver-une-discrimination-raciale-au-logement-comment-le-prouver>
- 145 UNIA plaide pour que les tests de situation soient «mieux encadrés par le législateur, de façon à réduire l'incertitude sur la valeur probante de ces tests». Voy. UNIA, *Discriminations au logement*, novembre 2016 (disponible sur [www.unia.be](http://www.unia.be)).

- 146 Ordonnance du 21 décembre 2018 modifiant le Code bruxellois du Logement afin de renforcer la lutte contre la discrimination dans l'accès au logement, *M.B.*, 31 janvier 2019. Son entrée en vigueur demeure toutefois indéterminée. L'article 16 de l'ordonnance prévoit en effet qu'elle «entre en vigueur à la date déterminée par le Gouvernement».
- 147 On peut s'étonner ici qu'une toute nouvelle mission soit confiée à la DIRL, instance non formée et sous-équipée pour l'accomplir optimalement.
- 148 Voy. Ordonnance du 16 novembre 2017 de la Région de Bruxelles-Capitale visant à lutter contre les discriminations en matière d'emploi en Région de Bruxelles-Capitale, entrée en vigueur le 1er janvier 2018.
- 149 L'article 30 du Titre préliminaire du Code de procédure pénale s'énonce comme suit : «Il est interdit de provoquer des infractions. Il y a provocation lorsque, dans le chef de l'auteur, l'intention délictueuse est directement née ou est renforcée, ou est confirmée alors que l'auteur voulait y mettre fin, par l'intervention d'un fonctionnaire de police, d'un tiers agissant à la demande expresse de ce fonctionnaire ou par un infiltrant civil dans le cadre de l'infiltration civile (...). En cas de provocation, l'action publique est irrecevable en ce qui concerne ces faits».
- 150 Exposé des motifs de l'Avant-Projet d'ordonnance modifiant le Code bruxellois du logement afin de renforcer la lutte contre la discrimination dans l'accès au logement, p. 4 et p. 10.
- 151 *Ibid.*
- 152 Voy. notamment M.S. LAHLALI, «Praktijktests Discriminatie Antwerpse en Gentse woninghuurmarkt», *Minderhedenforum*, 2012.

### Quelques explications supplémentaires sur le futur régime de preuve et de poursuites

Seuls les tests réalisés par le Service d'inspection régional du Service public régional de Bruxelles pourront déclencher une procédure pénale ou une amende administrative alternative. Si d'autres personnes les réalisent, par exemple la victime ou une association d'intérêts, les tests pourront être utilisés dans une procédure judiciaire comme preuve de discrimination.

Lorsque les inspecteurs constatent une apparente discrimination sur la base d'un test autorisé, le service d'inspection organise d'abord une audition avec le contrevenant. Lors de cette audition, il est déterminé s'il y a peut-être des motifs justifiés pour la distinction de traitement constatée. Après l'audition, le service d'inspection décide de poursuivre ou non la procédure. En cas de poursuite, le dossier est transmis au procureur du Roi. Si ce dernier décide de ne pas poursuivre le contrevenant, le dossier est renvoyé au service d'inspection qui peut alors infliger une amende administrative, variant entre 125 € et 6.200 €, en fonction du nombre de motifs de discrimination établis. L'amende peut être réduite de moitié si le contrevenant suit une formation en lien avec la lutte contre la discrimination dans l'accès au logement.

(e) Les directives européennes exigent la mise en place de sanctions «effectives, proportionnées et dissuasives» en cas de discrimination<sup>153</sup>.

Le Code bruxellois du logement a prévu **plusieurs sanctions de nature civile** à prononcer par le juge en cas de constat de discrimination dans le logement : **l'indemnisation du préjudice** du (candidat) locataire, **le cas échéant forfaitairement**<sup>154</sup>, dispensant alors la victime d'apporter la preuve du dommage réellement enduré<sup>155</sup> ; la condamnation de l'auteur de la discrimination au **paiement d'une astreinte** au cas où il ne serait pas mis fin à la discrimination constatée<sup>156</sup> ; la **nullité de toutes clauses** reprises dans un contrat de bail ou dans un pacte de colocation **ne respectant pas le principe d'égalité**

153 Art. 15 de la directive 2000/43/CE ; art. 17 de la directive 2000/78/CE ; art. 25 de la directive 2006/54/CE.

154 Art. 202 du Code bruxellois du logement.

155 Et ce, prenant acte du fait que «dans la plupart des cas, l'application du droit commun de la responsabilité civile contractuelle ou extracontractuelle n'offre pas à la victime la possibilité d'obtenir une réparation effective du préjudice subi». Voy. Exposé des motifs, Projet de loi tendant à lutter contre certaines formes de discrimination, 26 octobre 2006, *Doc. Parl.*, Chambre, 51-2722/001, p. 26.

156 Art. 203 du Code bruxellois du logement.

**de traitement** (elles seront «réputées non écrites»)<sup>157</sup> ; **l'affichage de la décision** ou du résumé de celle-ci<sup>158</sup>.

Le **montant des dommages et intérêts forfaitaires** est fixé à **1.300 €**, mais peut être réduit à 650 € dans l'hypothèse où, même en l'absence de discrimination, le candidat locataire n'aurait de toute façon pas été sélectionné, et ce pour une autre raison (par exemple, parce que ses revenus étaient clairement insuffisants ou parce qu'il aurait trouvé un autre logement dans l'intervalle)<sup>159</sup>.

## 2.1.2. RECOURS DE NATURE PÉNALE

**22.** Les recours de nature pénale subsistent<sup>160</sup>, mais dans des hypothèses limitées :

- en cas de *toute discrimination intentionnelle commise par un fonctionnaire, officier public, dépositaire ou agent de l'autorité ou de la force publique dans l'exercice de ses fonctions*<sup>161</sup>
- en cas d'*incitation à la discrimination, à la haine, à la violence ou à la ségrégation envers une personne ou un groupe en raison d'un groupe protégé*<sup>162</sup>
- en matière de *discrimination raciale et de genre uniquement*, la discrimination commise par toute personne peut également faire l'objet d'un recours pénal lorsqu'elle est intentionnelle et qu'elle concerne l'accès aux biens et services, dont *le logement*<sup>163</sup>.

Il est intéressant de relever l'existence de la circulaire COL 13/2013 (émanant du «Collège des Procureurs généraux»), instrument adéquat pour une politique criminelle volontariste en matière de discrimination et de délits de haine, à adopter par les chefs de corps dans leur ressort respectif. Il sera procédé à la désignation d'un magistrat de référence «discriminations et délits de haine», comme

157 Art. 204 § 6 du Code bruxellois du logement. Sur cette forme de sanction, voy. J.-F. Germain et C. Eyben, «Les sanctions civiles. La nullité et les dommages et intérêts forfaitaires», in *Les nouvelles lois luttant contre la discrimination / De nieuwwefederale antidiscriminatie wetten*, op. cit., pp. 333-359.

158 Art. 204 § 3 du Code bruxellois du logement.

159 Art. 202 § 2 du Code bruxellois du logement. Le montant de 1300 € pourrait toutefois être maintenu au nom d'autres circonstances, «telles que la gravité particulière du préjudice moral subi».

160 Le législateur estimait à cet égard qu'une dépenalisation totale («risquait d'être interprétée, même à tort, de manière confuse et ambiguë sur le plan social et symbolique». Voy. J. Vrieling, *Van haat gesproken? Een rechtsantropologisch onderzoek naar de bestrijding van rasgerelateerde uitingsdelicten in België*, Maklu, Anvers-Apeldoorn, 2010, n° 350. La Cour constitutionnelle avait précisé, à son tour, que l'affirmation du caractère infractionnel d'un comportement, parce qu'il est jugé par le législateur incompatible avec les valeurs fondamentales de la démocratie, peut avoir un effet éducatif et préventif. Elle précise que la recherche de cet effet, par définition non mesurable objectivement, peut en principe justifier l'adoption de sanctions de nature pénale. Voy. C. const, 25 mai 2016, 72/2016, B.22.2.

161 Art. 207 du Code bruxellois du logement.

162 Art. 206 du Code bruxellois du logement.

163 Art. 24 de la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie et art. 28/1 de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes.

interlocuteur privilégié de tous les services susceptibles de constater des infractions.

#### La circulaire COL 13/2013 implique :

- que les chefs de corps élaborent en matière de discriminations et de délits de haine une politique criminelle adaptée à leur ressort ;
- que des magistrats et fonctionnaires de référence soient désignés dans tous les corps du ministère public et dans tous les corps de police ; le Collège des procureurs généraux doit veiller attentivement à ces désignations, par l'intermédiaire du magistrat coordinateur et des magistrats de référence des parquets généraux ;
- que les magistrats et fonctionnaires de référence se recyclent régulièrement ;
- que les fonctionnaires de référence établissent des questionnaires types et des checklists à l'intention des services de police ; ils doivent à cet égard se concerter avec leurs collègues fonctionnaires de référence et avec les agents de leur corps ;
- que les magistrats de référence surveillent les délais de traitement et la qualité des enquêtes, notamment en se concertant périodiquement avec les agents et – le cas échéant – avec leurs collègues magistrats qui sont titulaires du dossier répressif ; ils doivent échanger leurs expériences sur ce plan avec leurs collègues magistrats de référence ;
- que l'on poursuive les efforts au sein de la magistrature et de la police pour développer la sensibilisation, accroître la disposition des victimes à signaler les faits commis à leur encontre et assurer une assistance de qualité aux victimes ;
- que l'on reste attentif à l'importance de dresser des procès-verbaux de qualité et de procéder à un enregistrement correct des faits.

## 2.2. EN PRATIQUE

**23.** Aucune statistique n'existe sur le nombre de requêtes introduites, durant ces cinq dernières années, en RBC. La Magistrate de référence de l'arrondissement bruxellois déclare ne pas en disposer<sup>164</sup>. Quant au Président du Tribunal de 1ère Instance Francophone de Bruxelles, il précise qu'un encodage informatique, distinguant les requêtes par thème, n'existe que depuis le 1er juin 2018<sup>165</sup>.

**24.** Les rapports annuels d'UNIA contiennent les chiffres des dossiers ouverts en leur sein<sup>166</sup>, mais non des recours en justice effectivement introduits.

L'année 2016 est marquée par une augmentation de 31 % du nombre de dossiers dans le domaine des biens et services, sur l'ensemble du territoire belge<sup>167</sup>. UNIA a ouvert 185 dossiers de discrimination dans le secteur du logement<sup>168</sup>, en précisant qu'au niveau du racisme dans les biens et services, le principal sous-domaine pour lequel ils sont sollicités concerne le refus de location d'un bien immobilier. De même, les dossiers «fortune» ouverts au sein d'UNIA sont essentiellement des dossiers de refus de location de logements<sup>169</sup>. Bien que le rapport annuel 2017 ne soit pas encore clôturé, il apparaît que le nombre de dossiers logement pour cette année-là était de 194<sup>170</sup>.

En 2016, 24 des 185 dossiers «logement» concernent la RBC<sup>171</sup>, ce qui en fait un contentieux plus important – dans cette Région – que celui de l'emploi et des transports. Le graphe reproduit ci-dessous ventile ces 24 dossiers selon les critères discriminatoires en cause et le secteur du logement concerné<sup>172</sup> :

164 Échanges de courriels du 12 juin 2018 avec la Magistrate du Parquet de Bruxelles Julie Feld.

165 Échanges de courriels du 4 juillet 2018 avec le Président du Tribunal de 1ère Instance Francophone de Bruxelles, Luc Hennart. Ce dernier précise qu'un code spécifique «Genero : a13j» est en vigueur depuis le 1er juin 2018 et que les requêtes introduites à partir de cette date apparaîtront dans les statistiques et seront donc facilement identifiables.

166 Voy. le dernier rapport en ligne : UNIA, *Rapport annuel chiffres – Année 2016*, Bruxelles, 2017, 57 p., [https://www.unia.be/files/Documenten/Jaarrapport/Rapport\\_chiffres\\_2016\\_def.pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/Jaarrapport/Rapport_chiffres_2016_def.pdf)

167 UNIA, *Rapport annuel chiffres – Année 2016*, op cit., p. 18.

168 37% de 500 dossiers recensés dans le domaine des biens et services.

169 UNIA, *Rapport annuel chiffres – Année 2016*, op cit., p. 44.

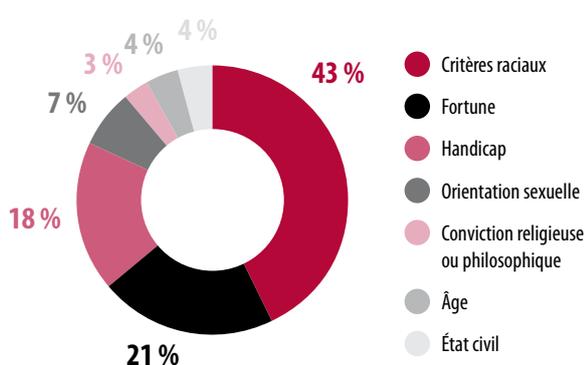
170 Voy. Échanges de courriels avec Martin Fortez du 18 mai 2018.

171 UNIA, *Rapport annuel chiffres – Année 2016*, op cit., p. 50.

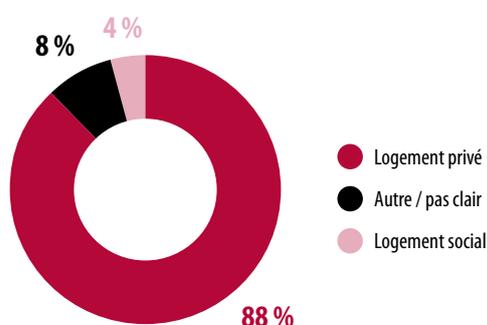
172 *Ibidem*.

## DOSSIER «LOGEMENT» DONT LE LIEU DES FAITS SE SITUE EN RÉGION BRUXELLOISE EN 2016 (n=24)

Par critère de discrimination



Par secteur



25. Trente jugements en matière de discrimination dans le logement sont, par ailleurs, actuellement recensés par UNIA<sup>173</sup>, pour l'ensemble du territoire belge, les premiers datant de 1996. Onze affaires ont été traitées par les juridictions pénales, dix-neuf par les juridictions civiles. Cinq d'entre elles ont été introduites devant le Tribunal de 1ère Instance de Bruxelles (2 au civil, 3 au correctionnel) : l'ensemble de ces affaires concerne le critère de la «couleur de peau», seule une d'entre elles a été jugée non fondée<sup>174</sup>. UNIA confirme que les requêtes en justice pour

discriminations sur la base de la fortune sont extrêmement rares<sup>175</sup>. UNIA ne reçoit toutefois pas systématiquement l'ensemble des décisions de justice encourues : sa banque de données jurisprudentielles, bien que riche, ne prétend dès lors nullement à l'exhaustivité.

26. L'absence de statistiques sur les recours introduits en matière de discrimination dans le logement et, *a fortiori*, du nombre d'entre eux qui se seraient soldés positivement, ne fait pas obstacle à l'évidence d'un constat : le nombre de recours est extrêmement réduit en comparaison avec l'ampleur des discriminations encourues.

### 2.3. ANALYSE DES MOTIFS À LA SOURCE DE LA RARETÉ DES RECOURS

27. Les travaux de la Commission d'experts créée pour évaluer les lois fédérales anti-discriminatoires<sup>176</sup>, publiés en 2017, doivent être largement présentés dans le cadre de la présente étude, en ce qu'elle se propose d'analyser les questions suivantes : «*les groupes protégés par la loi bénéficient-ils, grâce à cette législation, d'un meilleur accès au (...) logement dans lequel ils étaient sous-représentés, marginalisés ou désavantagés par rapport au reste de la population ?*»<sup>177</sup> Cette analyse de l'effectivité des normes anti-discriminatoires implique un double examen : la législation contribue-t-elle à éradiquer les comportements discriminatoires, mais aussi permet-elle de «**garantir qu'en cas de discrimination, la victime bénéficiera d'un recours effectif lui permettant d'obtenir réparation et que l'auteur de la discrimination s'exposera à des sanctions**»<sup>178</sup>. Cette dernière interrogation coïncide parfaitement avec la nôtre. Il s'agit en effet d'évaluer ici «*non pas si les discriminations diminuent, mais si, lorsqu'il y a discrimination, les victimes bénéficient d'un accès effectif à la justice leur permettant d'obtenir réparation et si*

la preuve, mais considère ensuite – sur la base des pièces du dossier – que la propriétaire renversait cette présomption), [https://www.unia.be/files/Documenten/Rechtspraak/Tribunal\\_premiere\\_instance\\_Bruxelles\\_7\\_mai\\_2018.pdf](https://www.unia.be/files/Documenten/Rechtspraak/Tribunal_premiere_instance_Bruxelles_7_mai_2018.pdf)

175 Entretien du 29 mars 2018 avec Martin Fortez d'UNIA.

176 Concrètement, cette commission est chargée d'évaluer la loi du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie (modifiée par la loi du 10 mai 2007 *M.B.*, 30 mai 2007) (dite «loi anti – racisme»); la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discrimination (*M.B.*, 30 mai 2007) (dite «loi anti-discrimination»); la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre la discrimination entre les femmes et les hommes (*M.B.*, 30 mai 2007) (dite «loi genre»).

177 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations (F. Tulkens (présidente), M. Bossuyt (vice-président), F. De Keyzer, J. Ringelheim, M. Storme (rapporteur-adjoint) et P. Wautelet), *Premier rapport d'évaluation*, février 2017, p. 22.

178 Commission d'évaluation, *op cit.*, p. 21. Le cas échéant, ces sanctions peuvent toutefois ne pas trouver à s'appliquer si, dans le cadre d'un processus de règlement extrajudiciaire, l'auteur de la discrimination reconnaît avoir méconnu la loi et accepte volontairement de réparer la discrimination commise. *Voy. infra*, Chapitre 6. L'accès à la justice en matière civile, Section 2. Les modes alternatifs de règlement des litiges, §§ 224 et s.

173 *Voy.* [https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/jurisprudence/P10?keywords=logement&require\\_all=category](https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/jurisprudence/P10?keywords=logement&require_all=category), dernière consultation au 10 juillet 2018.

174 *Voy.* Tr. Corr. de Bruxelles (55ème ch.), 31 mars 2004 (condamnation pénale dugérant d'une agence immobilière (dans le cadre d'une vente)), [https://www.unia.be/files/Z\\_ARCHIEF/r040331\\_c\\_bruelles.pdf](https://www.unia.be/files/Z_ARCHIEF/r040331_c_bruelles.pdf); Tr. 1ère Instance de Bruxelles, 3 juin 2005 (cessation ordonnée), [https://www.unia.be/files/Z\\_ARCHIEF/2005\\_06\\_03\\_T\\_1inst.%20Bruxelles.pdf](https://www.unia.be/files/Z_ARCHIEF/2005_06_03_T_1inst.%20Bruxelles.pdf); Tr. corr. de Bruxelles (58ème ch.), 3 avril 2008 (condamnation pénale), [https://www.unia.be/files/Z\\_ARCHIEF/decision%20scannee%20Anneet%20\\_2\\_.pdf](https://www.unia.be/files/Z_ARCHIEF/decision%20scannee%20Anneet%20_2_.pdf); Tr. Corr. de Bruxelles, 4 avril 2008, (prévention de discrimination dans le chef de l'agent immobilier établie (mais pas de prononcé de peine à son encontre vu le dépassement du délai raisonnable de la procédure (8 ans entre les faits et le jugement)), <https://www.unia.be/fr/jurisprudence-alternatives/jurisprudence/tribunal-correctionnel-de-bruxelles-4-avril-2008>; Tr. 1ère Instance de Bruxelles, 7 mai 2018, n°R.G. 17/5904/A (le jugement reconnaît une présomption de discrimination entraînant un glissement de la charge de

*l'auteur de la discrimination est confronté à un risque réel de sanction "effective, proportionnée et dissuasive", selon la norme fixée par les directives européennes. Ce second aspect conduit à s'intéresser à l'expérience des victimes, à la pratique des différents acteurs et institutions impliqués dans la mise en œuvre de cette législation et à la jurisprudence fondée sur ces lois. L'accès des victimes à la justice est-il, dans les faits, entravé par certains facteurs et dans ce cas lesquels? Les différentes institutions concernées utilisent-elles adéquatement leurs compétences pour contribuer à la recherche et au constat des infractions aux lois anti-discrimination? La pratique révèle-t-elle des lacunes ou obstacles, résultant des textes de loi eux-mêmes ou des modalités de leur mise en œuvre, compromettant l'objectif d'assurer aux victimes, en cas de discrimination, le droit à un recours effectif et à une réparation du préjudice subi ?»<sup>179</sup>*

Les constats formulés en 2017 dans le *Premier rapport d'évaluation* de la Commission d'experts<sup>180</sup> seront pleinement transposables à la matière qui nous occupe. En effet, comme évoqué précédemment, les recours et mécanismes de protection contre la discrimination dans le logement, prévus dans le Code bruxellois du logement, répliquent sur mesure les dispositifs introduits dans les législations fédérales.

**28.** Les analyses de la Commission d'évaluation rejoignent les témoignages de victimes contenus dans le Baromètre de la diversité 2014<sup>181</sup>, ainsi que des personnes rencontrées en 2018 dans le cadre de la présente étude<sup>182</sup>.

179 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, § 29.

180 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations (F. Tulkens (présidente), M. Bossuyt (vice-président), F. De Keyzer, J. Ringelheim, M. Storme (rapporteur-adjoint) et P. Wautelet), *Premier rapport d'évaluation*, février 2017, 146 p.

181 Pour l'élaboration du Baromètre de la diversité, il fut procédé à des enquêtes auprès des victimes, dans le but de rassembler des données sur la manière dont les discriminations ont été vécues et ressenties et d'identifier les stratégies adoptées par ces dernières pour ne plus y être confrontées. Le Baromètre contient une partie qualitative, recensant les expériences des locataires (p. 223 et s.). Ainsi, il ressort notamment du Baromètre qu'au lieu de se plaindre de la discrimination, ce qui leur paraît vain, les victimes tentent surtout d'éviter ces expériences, par un processus d'auto-sélection : «Il ressort des entretiens que presque tous les locataires évaluent leurs opportunités de logement en observant différents paramètres : l'ensemble des acteurs en présence, les services offerts, l'accessibilité à leur réseau personnel, la composition sociale du quartier, la réputation des groupes y habitant, les réactions des bailleurs aux changements locaux, les caractéristiques du marché immobilier, les processus de gentrification en cours» (p. 226).

182 Nous avons, notamment, pu procéder le 29 mars 2018, à un entretien avec Martin Fortez possédant, au sein d'UNIA, une expertise particulière dans la lutte contre les discriminations dans le logement.

### 2.3.1. ÉVALUATION DE L'EFFECTIVITÉ DES RECOURS ET MÉCANISMES DE PROTECTION CIVILS CONTRE LA DISCRIMINATION

#### **29. Malgré l'introduction de dispositifs procéduraux a priori prometteurs, l'effectivité des recours judiciaires est mise à mal par divers facteurs**

entravant la capacité des victimes de discrimination à dénoncer celle-ci en justice et à obtenir réparation : exclusion de certaines situations du bénéfice de la législation antidiscriminatoire, connaissance insuffisante de l'existence de cette dernière ou mauvaise compréhension de sa portée, coût et longueur de la procédure, difficulté de preuve, rareté des actions en justice introduites par les acteurs institutionnels et collectifs, lacunes dans la protection contre les représailles, caractère non «adéquat, proportionnel et effectif» des sanctions prévues à l'encontre des auteurs de discrimination, existence de solutions extrajudiciaires négociées (critiquables sous certains aspects)<sup>183</sup>.

#### *Exclusion de certaines situations du bénéfice de la législation antidiscriminatoire ?*

**30.** La Commission d'experts a, à juste titre, relevé que les législations fédérales n'incluent pas, dans leur champ d'application, les relations entre copropriétaires en ce qui concerne les espaces communs d'un immeuble en copropriété<sup>184</sup>. Qu'en est-il du Code bruxellois du logement ? Une personne propriétaire de son logement confrontée à une disposition discriminatoire insérée dans le règlement de copropriété ou à une décision discriminatoire émanant des autres copropriétaires, dispose-t-elle d'un recours et de dispositifs de protection ? La réponse est controversée.

Ainsi, parmi les signalements reçus par UNIA avant le 1er janvier 2018, figure notamment le cas d'un copropriétaire handicapé moteur auquel les autres copropriétaires refusèrent un aménagement raisonnable : il souhaitait aménager un petit plan incliné à l'entrée de l'immeuble pour y accéder en chaise roulante. UNIA n'a pu lui accorder son soutien sur la base des législations fédérales et l'intéressé fut privé de toutes les facilités de recours prévues dans ces dernières<sup>185</sup>.

183 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, p. 69, § 212.

184 Celles-ci pouvant difficilement être considérées comme touchant à la fourniture de services «à la disposition du public».

185 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, p. 51, §§ 132-133. La Commission ajoute que l'absence de protection des personnes en situation de handicap dans ce type de situations pourrait par ailleurs être jugée contraire aux engagements de la Belgique en vertu de la Convention des Nations Unies du 13 décembre 2006 sur les droits des personnes handicapées.

*Connaissance et/ou «saisine» insuffisante de la législation antidiscriminatoire par les victimes*

**31.** L'information suffisante des victimes sur leurs droits est une condition préalable indispensable pour l'accès à la justice<sup>186</sup>.

UNIA et l'I.E.F.H. fournissent une information claire et adaptée tant sur les législations pertinentes que sur les procédures à mettre en œuvre en cas de discrimination. Ces deux organismes ne sont toutefois pas assez connus, y compris dans l'étendue de leur mission et de leur pouvoir, et donc insuffisamment sollicités en cas de suspicion de discrimination<sup>187</sup>.

Une étude, réalisée en 2009 sur l'expérience de la discrimination par les personnes immigrées et les minorités ethniques dans les pays de l'Union européenne, montrait que parmi les personnes interrogées déclarant avoir subi une discrimination au cours des 12 derniers mois, «l'écrasante majorité répondait qu'elles n'avaient pas signalé cet incident auprès d'une autorité publique ou d'une organisation quelconque. Dans le cas des groupes interrogés en Belgique, le taux de non-signalement d'un incident de discrimination perçue était de 66 % pour les personnes d'origine nord-africaine et de 83 % pour les personnes d'origine turque. Les raisons les plus fréquemment citées par les personnes interrogées dans les différents pays pour expliquer ce non-signalement étaient le sentiment que «cela n'aurait eu aucun effet», le fait de «ne pas savoir comment signaler cette discrimination» et l'impression que ce genre d'incidents étaient trop fréquents dans leur vie quotidienne pour être signalés»<sup>188</sup>.

**32.** La décentralisation des organismes tels UNIA – disposant, sur l'ensemble du territoire, de points de contact locaux facilitant l'accès des victimes – devrait contribuer à améliorer la situation.

*Mauvaise compréhension de la portée de la législation antidiscriminatoire par les «acteurs-clés»*

**33.** Dans la pratique, il apparaît que certains acteurs institutionnels concernés par la mise en œuvre de la législation antidiscriminatoire, en ce compris les magistrats,

en ont une connaissance superficielle<sup>189</sup>; «certains juges, voire d'autres acteurs institutionnels, présupposent parfois que la qualification de discrimination requiert une **intention discriminatoire** dans le chef de l'auteur de celle-ci»<sup>190</sup>. Les juges déclarent alors non fondé le recours introduit, du fait de l'absence de preuve de cette intention. La **notion de discrimination indirecte** serait, par ailleurs, «**sous exploitée et mal comprise**»<sup>191</sup>.

**34.** Des **erreurs de compréhension** subsistent également au sujet de **l'aménagement de la charge de la preuve**, ainsi que de **l'action en cessation**.

De manière générale, les observateurs de la pratique judiciaire notent que certains tribunaux n'autorisent le **déplacement de la charge de la preuve qu'au prix d'une démonstration qui se rapproche sensiblement de celle à part entière d'une discrimination**<sup>192</sup>. Il y aurait un **manque de familiarité des juges avec cette règle propre au droit antidiscriminatoire**, perçue comme dérogatoire au droit commun de la preuve<sup>193</sup>.

Par ailleurs, l'action en cessation tend à la fois à faire cesser un comportement discriminatoire et à éviter sa répétition. Certains juges considèrent toutefois qu'en l'absence de risque de répétition d'un comportement discriminatoire, l'action en cessation, et dès lors la demande d'indemnisation, sont irrecevables. La Commission d'évaluation estime qu'une telle interprétation n'est pas conforme aux dispositifs législatifs.

**35.** Pour éviter ces erreurs interprétatives portant atteinte à l'effectivité des recours, la Commission recommande de plus amples efforts de pédagogie à ce sujet et l'organisation de formations<sup>194</sup>.

186 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, p. 70, § 213.

187 J. Vrieliink et V. Vandersteen, *Access to Justice – A Sociological Study on Cases of Discrimination in the EU – FRA D/SE/10/05. National Assessment Reports. Fieldwork Research. Belgium*, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, juin 2011, p. 6. Voy., dans le même sens, Baromètre de la diversité, *op cit.*, 2014, p. 230, précisant que le Centre interfédéral pour l'égalité des chances n'est pas très connu : «Parfois, on sait que des «instances» existent, mais on ne sait pas les identifier».

188 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, §§ 220-222. Pour consulter l'étude, voy. Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne, Enquête de l'Union européenne sur les minorités et la discrimination (EU-Midis). *Rapport sur les principaux résultats*, 2009, Office des publications de l'Union européenne, pp. 51-53.

189 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, p. 68, n°203.

190 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, p. 34.

191 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, p. 68.

192 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, n°296-297; J. Vrieliink et V. Vandersteen, *Access to Justice – A Sociological Study on Cases of Discrimination in the EU – FRA D/SE/10/05. National Assessment Reports. Fieldwork Research. Belgium*, *op cit.*, p. 8 : «The threshold for the shift of the burden of proof is (still) experienced as very high and at times as 'insurmountable', despite the possibility of the shift in the burden of proof (...), since even cases in which the evidence is overwhelming (in the perception of complainants) do not always result in convictions»

193 Ces difficultés ne sont pas propres à la Belgique. Une étude comparative a révélé qu'elles se rencontraient également dans d'autres États européens. Voy. Millieu Ltd., *Comparative Study on Access to Justice in Gender Equality and Anti-discrimination Law – Synthesis Report*, 2011, Contract No. VC/2009/0288, pp. 23-26.

194 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, p. 34 et p. 68 n°208.

### Insuffisance de la protection contre les représailles

36. De l'avis de plusieurs experts et praticiens, les conditions à respecter pour son «activation» restreignent de manière contestable la protection contre les représailles<sup>195</sup>. Le dispositif est dès lors insuffisamment protecteur pour encourager les éventuels témoins à témoigner<sup>196</sup>.

Le dispositif est par ailleurs incomplet, en ce qu'il ne protège que contre les mesures de rétorsion infligées par l'auteur de la discrimination. Or, l'agent immobilier qui témoignerait contre un propriétaire discriminant devrait être protégé contre les représailles de sa propre agence qui pourrait vouloir s'en séparer pour se ménager la sympathie de ses clients.

### Rareté des actions en justice introduites par les acteurs institutionnels et collectifs

37. UNIA (à l'instar de l'I.E.F.H.) ne fait, en réalité, qu'un **usage modéré de son droit d'agir en justice, à concurrence de quelques affaires par an**<sup>197</sup> sans que la Commission d'évaluation ne détienne d'informations exhaustives sur les raisons à la source de ce constat<sup>198</sup>. Elle recommande dès lors une étude approfondie, mesurant l'impact de cette faible utilisation sur l'effectivité de la protection contre la discrimination<sup>199</sup>.

UNIA nous mentionnera notamment qu'il réserve le primat à la négociation<sup>200</sup>, parfois plus efficace et certainement plus rapide.

38. Quant aux **associations**, le bilan est **pire encore**, mais serait la conséquence des **moyens limités de ces organisations**, ainsi que des **perspectives déficitaires de succès**<sup>201</sup>.

195 Voy. Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, op cit., et en particulier UNIA, *Rapport d'évaluation*, op. cit., pp. 72-74.

196 À titre de bonne pratique : à l'occasion d'une réforme du décret du 22 mars 2007, la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale a étendu le système de protection mis en place pour en faire bénéficier les personnes «qui interviennent comme témoin, conseil, défendeur ou soutien de la personne concernée». Voy. art. 15/1, § 4, du décret du 22 mars 2007 de la Commission communautaire française relatif à l'égalité de traitement dans la formation professionnelle, tel que modifié par le décret du 5 juillet 2012. Une rédaction identique a été adoptée par la Région de Bruxelles-Capitale (art. 6 de l'Ordonnance du 8 décembre 2016 modifiant l'article 23, § 9, de l'Ordonnance du 4 septembre 2008 visant à promouvoir la diversité et à lutter contre la discrimination dans la fonction publique régionale bruxelloise (*M.B.*, 28 décembre 2016)).

197 Dans son rapport d'évaluation des lois de 2007, UNIA indique qu'il n'intente une action en justice que dans environ 1% des dossiers traités (Rapport d'évaluation, p. 19).

198 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, op cit., p. 76, n°243.

199 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, op cit., n°246.

200 Entretien du 29 mars 2018 avec Martin Fortez.

201 UNIA, *Rapport d'évaluation*, op. cit., p. 55.

### Coût insoutenable de la justice

39. La Commission d'évaluation relève, aux côtés d'autres acteurs spécialisés, que le coût de la justice – augmenté ces dernières années, avec pour conséquence un risque financier accru<sup>202</sup> – constitue l'un des facteurs majeurs qui dissuadent les victimes de discrimination d'engager une procédure judiciaire<sup>203</sup>.

Des experts ont démontré qu'en l'absence de prise en charge d'un dossier par un organisme de promotion de l'égalité, les personnes physiques prétendues victimes ont tendance à ne pas elles-mêmes engager de procédure judiciaire<sup>204</sup>. Or, nous l'avons relevé plus haut, les actions en justice introduites par UNIA sont rares.

### Durée excessive de la procédure

40. La célérité de l'action en justice est une condition essentielle d'une protection effective contre les discriminations. Une procédure judiciaire trop longue décourage les protagonistes, réduit substantiellement l'impact de la décision et affecte l'efficacité d'une sanction éventuelle (perte de sens).

L'incertitude quant à la longueur de la procédure dissuade d'ailleurs fréquemment les plaignants potentiels d'engager une procédure<sup>205</sup> : le coût (psychologique, financier,...) du recours judiciaire augmente proportionnellement à sa durée de traitement, et les biens dont ils ont été évincés sont loués à d'autres dans l'intervalle.

41. La Commission d'évaluation ne dispose «*que de données parcellaires sur la durée moyenne des procédures civiles engagées sur base des lois de 2007. Néanmoins, les données disponibles indiquent que le délai moyen dépasse largement ce qui peut être attendu d'une procédure rapide. Selon l'étude sur la durée des procédures réalisée par UNIA, le délai moyen de la procédure "peut facilement atteindre aujourd'hui entre 1,5 et 2,5 ans, voire plus, en première instance"*<sup>206</sup> : dû à l'existence d'un important arriéré judiciaire dans certains arrondissements ou à la complexité de certaines affaires. Il demeure qu'aux yeux de la Commission, l'objectif de

202 Voy. Chapitre Ier de la présente étude.

203 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, op cit., n°263-265. Voy. UNIA, *Rapport d'évaluation*, op. cit., p. 54, et J. Vrieling et V. Vandersteen, *Access to Justice – A Sociological Study on Cases of Discrimination in the EU – FRA D/SE/10/05. National Assessment Reports. Fieldwork Research. Belgium*, op. cit., p. 5.

204 J. Vrieling et V. Vandersteen, *Access to Justice – A Sociological Study on Cases of Discrimination in the EU – FRA D/SE/10/05. National Assessment Reports. Fieldwork Research. Belgium*, op. cit., pp. 5-8. Dans le même sens, voy. UNIA, *Rapport d'évaluation*, op. cit., p. 10.

205 Voy., sur ce point, Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne (FRA), *L'accès à la justice en cas de discrimination dans l'UE. Vers une plus grande égalité*, 2013, p. 46.

206 UNIA, *Rapport d'évaluation*, op. cit., p. 34.

célérité voulu par le législateur lorsqu'il a institué l'action en cessation n'est pas rencontré»<sup>207</sup>.

#### Difficultés de la preuve

**42.** Nous avons déjà évoqué précédemment le caractère crucial de la preuve et les innovations apportées par le législateur pour faciliter cette dernière (voy. **n°21 (d)**). Selon la Commission d'évaluation toutefois, «la difficulté à apporter en justice des preuves jugées suffisantes de la discrimination subie, reste un problème majeur qui limite très fortement la capacité des victimes à obtenir gain de cause»<sup>208</sup>.

Le Baromètre de la diversité relevait, déjà en 2014, que de manière générale, il existe «un grand sentiment d'impuissance par rapport aux preuves de discrimination à apporter»<sup>209</sup>.

La Commission d'évaluation estime dès lors «qu'il serait bénéfique de dresser un guide des bonnes pratiques identifiant le type et la nature des "faits" qui sont susceptibles de générer une présomption de discrimination et, partant, le déclenchement du mécanisme de déplacement de charge de la preuve», ainsi que les faits susceptibles de renverser la présomption<sup>210</sup>, afin d'optimiser ce mécanisme probatoire.

UNIA et la Commission d'évaluation plaident pour que d'une part les testings soient mieux encadrés par le législateur, de façon à réduire l'incertitude sur la valeur probante de ces tests en justice, et, d'autre part, pour que l'autorité publique prenne en charge elle-même l'organisation de ces testings, par exemple via les services d'inspection du logement<sup>211</sup>. Nous avons mentionné *supra* l'existence salutaire d'une nouvelle ordonnance sur ces points (voy. **n°21 (d)**).

#### Absence de sanction dissuasive

**43.** Il importe, selon la Commission d'évaluation, de majorer les montants forfaitaires d'indemnisation versés en cas de discrimination, jugés – dans l'ensemble – trop faibles pour être dissuasifs pour les propriétaires, et de prévoir leur indexation<sup>212</sup>. UNIA suggère une indemnisation équivalente à six mois de loyer<sup>213</sup>, en miroir avec l'indemnisation de

six mois de salaire prévue en cas de discrimination dans l'emploi. Plus encore, on pourrait considérer justifié d'aligner l'indemnisation, sur ce qui est prévu aux articles 237 §2, al. 4 et 237 §3 al. 5 nouveaux du Code bruxellois du logement (congé), et la fixer dès lors à un montant équivalent à 18 mois de loyer : le dommage subi par une victime de discrimination n'est, en effet, pas moindre que celui visé dans les articles précités.

La Commission ajoute que le caractère modeste des montants retenus dans les législations actuelles constitue, à coup sûr dans certains cas, un facteur supplémentaire décourageant les victimes de s'engager dans une procédure en justice, comme UNIA l'a constaté dans sa pratique<sup>214</sup>. Sans pouvoir mesurer objectivement un tel effet de frein (impact négatif sur la motivation), elle en veut pour «preuve» le nombre très réduit de procédures civiles mises en mouvement.

À cet égard, elle encourage une comparaison de la législation belge avec les mécanismes de sanctions mis en place par d'autres États membres de l'Union européenne, certains ayant privilégié – parmi les sanctions – l'exclusion des marchés publics<sup>215</sup>.

#### Existence de solutions extrajudiciaires négociées (critiquables sous certains aspects)

**44.** La Commission d'évaluation note que les méthodes de conciliation et de négociation ont leurs limites : pas de jurisprudence créée, moins de publicité, processus de négociation parfois instrumentalisé par certaines parties accusées de discrimination pour tester la solidité du dossier de la personne qui se prétend victime, voire, comme manœuvre dilatoire, pour retarder l'introduction d'une action en justice...<sup>216</sup>

### 2.3.2. ÉVALUATION DE L'EFFECTIVITÉ DES RECOURS ET MÉCANISMES DE PROTECTION PÉNAUX CONTRE LA DISCRIMINATION

**45.** La Commission d'évaluation regrette qu'en 2017, il y ait encore des corps de magistrats qui ne disposent pas d'un magistrat de référence, alors que la COL 13/2013 leur confie, au travers des différents échelons du ministère

207 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, n°272.

208 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, p. 86, n°287 ; dans le même sens : UNIA, *Rapport d'évaluation*, *op cit.*, p. 10 (point 1), p. 17, p. 22 et pp. 36-37.

209 Baromètre de la diversité, *op cit.*, 2014, p. 225.

210 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, n°299.

211 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, n°339.

212 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, n°338 et 341. La Commission suggère aussi que l'affichage de la sanction, lorsqu'elle est ordonnée par le Tribunal, s'opère sans renseigner le nom ou l'identité de la victime.

213 Entretien du 29 mars 2018 avec Martin Fortez.

214 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, n°339. Également en ce sens, voy. UNIA, *Rapport d'évaluation*, *op cit.*, p. 74.

215 Ch. Tobler *Voies de recours et sanctions dans le droit de non-discrimination de la Communauté européenne — Des voies de recours et des sanctions nationales effectives, proportionnées et dissuasives*, Commission européenne, DG Emploi, Affaires sociales et égalité des chances, 2005.

216 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, § 233. Voy. C. Pertry, «Het evaluatierapport bekeken door een advocaat (leidraad bij tussenkomst op het Colloquium van 26 februari 2016)», 27 novembre 2015, p. 2. Voy. aussi UNIA, *Rapport d'évaluation*, *op cit.*, p. 95.

public, le rôle de moteur dans la politique de recherche et de poursuite<sup>217</sup>.

Le seuil à franchir pour porter plainte à la police semble encore trop élevé au vu du peu de PV en ce domaine, nombreuses victimes pensant encore, à raison, que la police classera leur plainte sans suite<sup>218</sup> : «*les analystes statistiques du parquet général de Liège, qui est en charge de cette matière, ont constaté début 2015 qu'en moyenne, 65,09 % des dossiers répressifs impliquant des suspects majeurs qui avaient été transmis aux parquets belges durant les années 2013 et 2014 avaient été classés sans suite*»<sup>219</sup>.

Pour les personnes ayant déjà fait une déclaration à la police, l'«impunité» des propriétaires et des agents immobiliers qui discriminent est vécue comme exaspérante<sup>220</sup>. Les procédures de plaintes pour discrimination sont désormais jugées inefficaces par le locataire et comportant trop de risques pour lui<sup>221</sup>.

\*\*\*

**46.** Quelques remarques peuvent être formulées en guise de conclusion de ce chapitre.

Si le Code bruxellois du logement prévoit théoriquement un niveau élevé de protection contre les discriminations, certaines dispositions méritent toutefois d'être amendées – dans le sens développé supra – pour encourager les recours : en matière de coût de la procédure, de protection contre les représailles, de testing comme mode de preuve et de sanctions. Les autres failles identifiées relèvent des faits : compréhension déficitaire de la législation, durée de la procédure,... et devraient mener au déploiement d'efforts multiples des acteurs concernés pour y remédier.

**47.** Il n'est, malgré tout, pas encore certain que l'ensemble des modifications adoptées (tant de législations que de pratiques) conduirait à une augmentation considérable – proportionnelle aux violations subies par les victimes de discrimination – des recours introduits. Et ce pour les raisons générales évoquées dans la Partie I.

**48.** Les victimes de discrimination, à l'instar de nombreux acteurs, en appellent en réalité à une **augmentation des contrôles institutionnels en amont, sanctions à la clé**. Pratiqués à large échelle, ils dissuaderaient les propriétaires de discriminer.

Ainsi, selon la Commission d'évaluation, «*il semble que pour garantir le respect de la législation interdisant la discrimination, les autorités ne peuvent se limiter à laisser aux victimes le soin de dénoncer les manquements à celle-ci. Une attitude plus proactive des autorités compétentes, visant à identifier les pratiques contraires à cette législation afin d'y apporter une réponse adéquate doit être encouragée si l'on veut garantir l'effectivité de la législation. Une telle attitude est également importante par souci d'équité envers les acteurs économiques soumis à cette législation, afin d'éviter des déséquilibres entre ceux qui respectent la législation et ceux qui ne la respecteraient pas. (...) Dans cette optique, une méthode particulière pourrait s'avérer d'une grande utilité pour aider les instances compétentes à exercer leur mission de surveillance du respect de la législation : les tests de situation<sup>222</sup> et la méthode des "clients mystère" (ou "mystery calling" ou "mystery shopping")*»<sup>223</sup>.

**Tests de situation et méthode des «clients mystère» seraient dès lors utilisés à des fins générales de monitoring**, par une instance à désigner, qui serait dotée d'une compétence légale expresse de réaliser des contrôles ciblés et, le cas échéant, d'infliger des sanctions. À nouveau, relevons l'existence salutaire d'un avant-projet d'ordonnance sur ces points (voy. **n°21 (d)**).

217 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, § 369.

218 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, § 382 ; UNIA, *Rapport d'évaluation, op. cit.*, p. 26 ; Baromètre de la diversité, *op cit.*, 2014, p. 230 : les déclarations auprès de la police donnent rarement lieu à des suites positives, avec pour message de cette dernière qu'elle «ne peut rien faire tant qu'il n'y a pas eu d'acte de violence».

219 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, § 396.

220 Baromètre de la diversité, *op cit.*, 2014, p. 230.

221 Baromètre de la diversité, *op cit.*, 2014, p. 233.

222 Voy., pour une application de cette méthode : J. Le Gallo, Y. L'Horty, L. du Parquet, P. Petit, «Les discriminations dans l'accès au logement en France : un testing de couverture nationale», TEPP – *Rapport de recherche*, n°2017-11.

223 Commission d'évaluation de la législation fédérale relative à la lutte contre les discriminations, *op cit.*, § 191-192, et §§ 202 et s.

## II. DIFFICULTÉS D'INSCRIPTION DANS LES REGISTRES, COMME CONSÉQUENCE DU «MAL» LOGEMENT OU DE L'ABSENCE DE LOGEMENT

49. À l'instar de la discrimination dans l'accès au logement, les difficultés d'inscription dans les registres sont identifiées, par l'Observatoire de la Santé et du Social, comme un problème majeur et récurrent en RBC.

50. Pour rappel, chaque commune a l'obligation d'inscrire dans ses registres de population tout individu (les Belges et les étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume) qui peut justifier d'une résidence principale<sup>224</sup> sur son territoire<sup>225</sup>.

À l'occasion de l'inscription d'un individu à son domicile, la commune enregistre en outre la «composition de ménage» de celui-ci<sup>226</sup>.

51. L'inscription dans le registre de la population est essentielle en ce qu'elle **conditionne l'accès à de nombreux droits civils et sociaux**<sup>227</sup>. Elle est nécessaire pour l'obtention de documents officiels (comme la carte d'identité, le permis de conduire, une composition de ménage...) et la réception du courrier doublés de pièces administratives. Les personnes non inscrites, suite à une radiation postérieure à une expulsion de

logement par exemple, perdent la possibilité de toucher les allocations sociales auxquelles elles ont droit, d'être facilement enregistrées comme demandeurs d'emploi, d'être informées d'une procédure judiciaire et donc de se défendre, de pouvoir aisément introduire une action en justice et de voter...<sup>228</sup> L'absence d'adresse dans les registres hypothèque aussi toute inscription comme candidat locataire sur les listes d'attente pour un logement social<sup>229</sup> ou d'un autre opérateur immobilier devant respecter des règles d'attribution.

Certaines personnes se voient toutefois refuser cette inscription alors qu'elles résident, sans conteste, à l'endroit indiqué.

Par ailleurs, outre les étrangers en séjour illégal, deux autres catégories de personnes vulnérabilisées sont exposées à de graves difficultés d'inscription au registre de la population : 1) Les personnes sans abri ou résidant dans des demeures mobiles, pour lesquelles le législateur a néanmoins prévu le mécanisme de **l'adresse de référence**<sup>230</sup> ; 2) Les habitants d'un logement non reconnu comme tel ou ne satisfaisant pas aux critères de salubrité ou de sécurité, individus auxquels s'appliquent le dispositif de **l'inscription provisoire**<sup>231</sup>. Il est donc crucial d'évaluer si ces dispositifs sont correctement octroyés et, dans la négative, d'analyser les moyens de défense dont disposent les intéressés.

Le présent chapitre s'attellera dès lors, dans ses **deux premières sections**, à identifier respectivement les motifs de **refus d'octroi de ces dispositifs aux demandeurs**, les **recours théoriquement existants** et l'exercice effectif de ces derniers.

52. Une troisième section de ce chapitre se focalisera sur l'enregistrement erroné de la composition de ménage dans les registres, et les recours existants.

En effet, par facilité, O.N.Em. et C.P.A.S. se permettent parfois et *contra legem*<sup>232</sup> de puiser dans les données tirées de la domiciliation pour déterminer l'existence d'une cohabitation. Par ailleurs, les textes relatifs à la

224 La détermination de la résidence principale se fonde sur une situation de fait tenant à «la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année». Voy. article 16, § 1er, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers. L'alinéa 2 du même article précise que «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».

225 Art. 1er §1er 1°, al. 1 de la loi du 19 juillet 1991 relatives aux Registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étrangers et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8.8. 1983 organisant un Registre national des personnes physiques (M.B., 3 septembre 1991).

226 Art. 3, alinéa 1er, 9°, de la loi du 8 août 1983 organisant un registre national des personnes physiques, M.B., 21 avril 1984. Une circulaire précise à ce propos que «l'enquête de résidence ne comprend pas uniquement un contrôle de la réalité de la résidence [...] Il y a également lieu de vérifier la composition de ménage, ce qui permet de vérifier si d'autres personnes résident également à l'adresse en question et si ces personnes constituent ou non un ménage avec les personnes concernées par la déclaration de changement d'adresse», le tout dans l'optique d'«éviter certains abus» (circulaire du 30 août 2013 du Service public fédéral Intérieur, direction générale Institutions et Population, service Population et Cartes d'identité, *Points importants en vue d'un enregistrement correct dans les registres de la population, de l'application judicieuse de la radiation d'office et de la lutte contre la fraude au domicile*, p. 4).

227 K. Dockers, "Het referentieadres", *Info@law* 2013, afl. 9, pp. 10-11. Pour un développement exhaustif des conséquences de la perte d'une adresse, voy. Netwerktegenarmoede, *Het (referentie)adresvoordaklozen, L'adresse (de référence) pour les personnes sans-abri*, Bruxelles, 2017, pp. 10-14.

228 Service de Lutte contre la Pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Citoyenneté et pauvreté, Contribution au débat et à l'action politiques, Rapport bisannuel 2016-2017, 2018*, <http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport9/versionintegrale.pdf>, p. 14.

229 Comme les sociétés de logements sociaux ont aussi des exigences de revenus et que ceux-ci sont calculés sur les 3 dernières années, une période sans adresse peut engendrer des problèmes. En effet, si les données (revenus, composition de famille...) pour cette période ne sont pas consultables, il n'est pas possible d'évaluer si la personne peut être un candidat locataire (conditions de revenus, historique de la commune d'habitation), et pour quelle sorte de logement (composition de famille). Cela empêche donc l'inscrire sur les listes d'attente. Netwerktegenarmoede, *op cit.*, 2017, p. 14.

230 Art. 1er, § 2 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population.

231 Art. 1er, § 1er, 1°, al. 2 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population.

232 Purement factuelle, la définition de la cohabitation dans les branches du chômage et des aides octroyées par les CPAS n'évoque nulle part le registre national ni le critère administratif de l'adresse.

garantie de revenus aux personnes âgées (GRAPA)<sup>233</sup> et à la mutuelle<sup>234</sup> tracent pour leur part un lien exprès entre inscription domiciliaire et cohabitation. Mentionnés à tort dans une même composition de ménage, les intéressés se voient alors, injustement, attribuer leur **allocation sociale (chômage, aide sociale, RI,...) au taux cohabitant**<sup>235</sup>.

Cette question mérite aussi une attention particulière, vu son importance pour les personnes précarisées.

## 1. REFUS OU RADIATION ILLÉGAUX DE L'ADRESSE DE RÉFÉRENCE<sup>236</sup>

**53.** On indiquera ici, succinctement, en guise de contours de la problématique (1.1.), les règles en vigueur pour l'octroi et le maintien de l'adresse de référence (1.1.1.), afin d'identifier ensuite les pratiques avérées d'exclusion qui justifieraient assurément l'introduction de recours à leur rencontre (1.1.2.).

On mentionnera ensuite les recours existants (1.2.), en théorie d'abord (1.2.1.) pour terminer par l'exercice in concreto de ces derniers (1.2.2.). Le delta entre les signalements récurrents de refus illégaux d'octroi d'adresse de référence et le nombre de recours introduits permet d'évaluer, approximativement, le recours (ou non) aux voies de recours (1.3.).

### 1.1. CONTOURS DE LA PROBLÉMATIQUE

#### 1.1.1. EN DROIT : RÈGLES EN VIGUEUR POUR L'OCTROI ET LE MAINTIEN DE L'ADRESSE DE RÉFÉRENCE

**54.** L'adresse de référence (enregistrée via l'inscription dans les registres communaux) permet à **certaines** personnes qui n'ont pas de **domicile légal** en Belgique – car pas de résidence fixe du fait d'une expulsion récente, d'un

parcours d'errance,...<sup>237</sup> – ou qui n'y habitent pas, d'avoir néanmoins une adresse de contact dans une commune belge. L'adresse de référence est une adresse purement «administrative» : elle ne désigne nullement le lieu où la personne réside effectivement.

Une adresse de référence peut devenir un outil indispensable à l'individu fragilisé pour se construire un avenir en accord avec sa propre dignité<sup>238</sup>, pour réaliser les droits de citoyenneté<sup>239</sup>. En effet, cette adresse garantira notamment l'ouverture ou le maintien des avantages sociaux telles que les allocations de chômage ou de mutuelle, les allocations familiales, la régularisation de la mutuelle pour une personne sans couverture d'assurance soins de santé,... Les allocataires sociaux connaissant des difficultés persistantes à payer des loyers exorbitants dont les montants correspondent parfois à plus de deux tiers de leurs revenus (notamment à Bruxelles), les jugements d'expulsion pour non-paiement du loyer ne sont malheureusement pas rares<sup>240</sup>. L'adresse de référence reste donc, pour ces personnes devenues sans-abri, l'ultime possibilité de récupérer leur revenus et espérer retrouver un logement<sup>241</sup>.

**55.** Sont notamment bénéficiaires d'une adresse de référence<sup>242</sup> les personnes sans-abri, les nomades<sup>243</sup> et les détenus<sup>244</sup>.

233 Art. 6, § 1er, alinéa 3, de la loi du 22 mars 2001 instituant la garantie de revenus aux personnes âgées, *M.B.*, 29 mars 2001.

234 Art. 225, § 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 3 juillet 1996 portant exécution de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, *M.B.*, 31 juillet 1996.

235 Notons qu'on ne parle pas de taux cohabitant pour la GRAPA mais de taux majoré pour les personnes isolées et de taux de base.

236 Sur cette question, consultez notamment le site [www.ocmw-info-cpas.be](http://www.ocmw-info-cpas.be) et sa fiche «Adresse de référence» ([http://www.ocmw-info-cpas.be/fiche\\_FV\\_fr/ladresse\\_de\\_reference](http://www.ocmw-info-cpas.be/fiche_FV_fr/ladresse_de_reference) – dernière actualisation : 20-11-2007) ; F. Bouquelle, C. Maes, K. Stangherlin, "Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale" in H. Mormont & K. Stangherlin (ed.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Bruxelles, La Charte, 2011, pp. 24-28 ; E. Corra, "La compétence territoriale des C.P.A.S." in H. Mormont & K. Stangherlin (ed.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Bruxelles, La Charte, 2011, pp. 514-515 ; K. Dockers, "Het referentieadres", *Info@law* 2013, afl. 9, pp. 10-11.

237 Les personnes accueillies en logement de transit sont censées y demeurer pour une période la plus courte possible et ne pourront dès lors y être domiciliées. Elles devront solliciter une adresse de référence.

238 Universiteit Gent – Faculteit Rechtsgeleerdheid Vakgroep Publiekrecht (Prof. Dr. Ludo Veny I. Carlens, Drs. P. Goes, Drs. B. Warnez), *Aperçu de jurisprudence concernant le droit à l'intégration sociale et le droit à l'aide sociale 2012*, SPP Intégration sociale, 2014.

239 Service de Lutte contre la Pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Citoyenneté et pauvreté, Contribution au débat et à l'action politiques*, Rapport bisannuel 2016-2017, 2018, 162 p., [www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be). Même si les participants à la concertation organisée par le Service de lutte contre la pauvreté ont clairement exprimé que l'adresse de référence n'est pas ce qu'ils demandent. Pour eux, il s'agit d'une solution de dépannage, insatisfaisante. Voy. p. 17 du rapport précité.

240 Voy. Volet I. de la recherche commanditée par la COCOM, portant sur les expulsions du logement.

241 C. Durieux, «L'adresse de référence : une nécessité pour les personnes devenues sans-abri», *Fiche juridique*, octobre 2014, p. 3, [www.atelierdroitsociaux.be](http://www.atelierdroitsociaux.be)

242 Peuvent également être titulaires d'une adresse de référence les personnes qui, pour des raisons professionnelles, n'ont pas (plus) de résidence principale pour une durée maximale d'un an ; cette limitation de temps ne s'applique pas aux cas mentionnés dans l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de population, article 20 §2 (dont, notamment, les membres du personnel diplomatique ou consulaire, ou membres du personnel de la coopération au développement). Cfr. *Instructions générales concernant la tenue des registres de population*, version coordonnée du 1er juin 2018, p. 21. Nous nous limitons à les évoquer, vu qu'ils ne sont pas le public cible de la présente étude.

243 Personne séjournant en demeure mobile (gens du voyage), forain, artiste de cirque, batelier,...

244 Art. 1er § 2 de la loi du 19 juillet 1991. Cela vise notamment les détenus, Belges et étrangers admis ou autorisés à séjourner plus de trois mois dans le Royaume, qui ne remplissent pas les conditions pour une absence temporaire, à condition qu'ils soient incarcérés dans le pays. Cfr. *Instructions générales concernant la tenue des registres de population*, version coordonnée du 1er juin 2018, p. 21.

L'ensemble des catégories bénéficiaires précitées (sans-abris, nomades,...) peuvent s'inscrire en adresse de référence à l'adresse d'une personne moyennant l'accord de cette dernière<sup>245</sup>. Par ailleurs, les «nomades», ont également la possibilité d'être inscrits à l'adresse d'une association dont les statuts renvoient à la défense des intérêts des communautés itinérantes<sup>246</sup>. Enfin, seules les personnes sans-abri<sup>247</sup> peuvent bénéficier d'une adresse de référence du CPAS qui vérifiera le respect de certaines conditions.

**56.** Le CPAS doit examiner si les trois conditions prévues par la loi sont remplies par la personne sans-abri<sup>248</sup> : (1) le manque de ressources suffisantes pour accéder à un logement<sup>249</sup>; (2) la non-inscription dans les registres de la population et donc la radiation préalable de la précédente adresse<sup>250</sup>; (3) la demande d'aide sociale au CPAS, condition satisfaite par le fait même de solliciter l'adresse de référence<sup>251</sup>.

Seront légalement exclues de l'adresse de référence les personnes jouissant de ressources suffisantes pour se reloger par leurs propres moyens; aucun seuil n'est fixé dans la législation. Ne pourront, en revanche, être privées du bénéfice de l'adresse de référence celles dont les revenus officiels semblent élevés (salaire ou allocations sociales à récupérer) mais ne permettant en réalité pas de louer tenant compte de l'offre de logements décentes et abordables disponibles dans la Région (dettes qui absorbent tous les revenus, absence de réseau social, discrimination dans l'accès au logement,...)<sup>252</sup>.

**57.** La demande d'inscription en adresse de référence auprès d'une personne physique ou morale s'introduit auprès de la commune du lieu de l'inscription, et celle adressée à un CPAS auprès de ce dernier (qui, en cas d'accord, veillera à ce que l'adresse soit enregistrée à la commune)<sup>253</sup>. En principe, le CPAS territorialement compétent est celui de la commune où l'intéressé se trouve au moment de l'introduction de sa demande<sup>254</sup>, à savoir là où elle est habituellement présente<sup>255</sup>. Si la personne sans-abri réside dans une institution (hôpital psychiatrique, maison de repos, une maison d'accueil agréée,...), le CPAS compétent est celui de la commune où, au moment de son admission en institution, le demandeur était inscrit à titre de résidence principale dans les registres de la population<sup>256</sup>.

**58.** L'inscription en adresse de référence n'aura **aucun impact sur le statut administratif de la personne chez qui on est inscrit**; elle constitue un ménage distinct<sup>257/258</sup>. L'adresse de référence n'est autre qu'une fiction qui s'assume. Cela signifie que, même dans le cas d'une inscription en adresse de référence d'une personne isolée auprès d'une autre personne physique isolée, le taux cohabitant ne pourra en aucun cas être appliqué par l'institution sociale (l'ONEM, l'INAMI, l'ONP,...)<sup>259</sup>. Les associations de terrain dénoncent toutefois de nombreux écueils<sup>260</sup>.

245 Cette personne doit être inscrite à cette adresse au registre de la population, à titre de résidence principale. Art. 152 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.

246 Voy. art. 1er, § 2, alinéas 2 et 3, de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, introduit par l'article 14 de la loi du 14 décembre 2005 relative à la simplification administrative II (et DOC 51 1967/005, rapport de la commission du 10 novembre 2005); Circulaire du SPF Intérieur du 2 mai 2006 relative à l'extension des possibilités d'utilisation de l'adresse de référence pour les groupes de population nomades – *M.B.* 6 juillet 2006.

247 On entend par personne sans-abri: «la personne qui ne dispose pas de son logement, qui n'est pas en mesure de l'obtenir par ses propres moyens et qui n'a dès lors pas de lieu de résidence, ou qui réside temporairement dans une maison d'accueil en attendant qu'un logement personnel soit mis à sa disposition». Définition énoncée dans les travaux préparatoires de la loi du 26.5.2002 relative au droit à l'intégration sociale (et dans la Circulaire du SPP Intégration sociale du 24.3.2003: Nouvelle règle de compétences territoriales pour les sans-abris – Obligation de déclaration).

248 Arrêté royal du 21 février 1997 modifiant l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M.B.*, 6 mars 1997.

249 Pour cela, le CPAS investiguera et, si nécessaire, effectuera une visite du lieu où la personne se trouve.

250 Le CPAS doit effectuer auprès de la commune les démarches pour obtenir la radiation de cette ancienne adresse.

251 La demande d'une adresse de référence au CPAS est une demande d'aide sociale, au sens des articles 57 et 60 § 2 de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976. Pour une application jurisprudentielle, voy. Trib. trav. Bruxelles, 28 juin 2012, RG n° 12/926/A.

252 Voy. le rapport du projet HOMERe, de Fabienne Lasselin et Olivier Vangoethem, FOD Binnenlandse Zaken, févr. 2014, p 7-8; Netwerk tegen armoede, *op cit.*, p.

45; Service de lutte contre la pauvreté, *op cit.*, 2018, pp. 18 et s.

253 En pratique, le demandeur se rend auprès du service de la population de l'administration communale et y complète un formulaire. Ce formulaire, complété par les parties, est remis à l'administration communale qui lui délivre en retour une attestation provisoire. Celle-ci est à conserver tant que la carte d'identité n'a pas été modifiée. Voy. Circulaire du SPF Intérieur du 7.10.1992 – *M.B.*, 15 octobre 1992.

254 Art. 2, § 7 de la loi du 2 avril 1965.

255 Trib. trav. Namur 9 novembre 2011, RG n° 12/1652/A; Trib. trav. Bruxelles 19 novembre 2012, RG n° 12/2250/A.

256 Art. 2 § 1er, 1°, loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les CPAS. Voy. aussi Circulaire du SPF Intérieur publiée le 12.10.2006: sans abri – CPAS Compétent – adresse de référence – inscription et radiation d'une inscription.

257 Art. 11 de la Circulaire du SPF Intérieur du 7 octobre 1992, *M.B.*, 15 octobre 1992.

258 Les locataires de logements sociaux peuvent également donner une adresse de référence chez eux sans que cela n'engendre de problèmes concernant le caractère «adapté» du logement à la composition familiale (le nombre de personnes pouvant habiter les logements, selon leur nombre de chambres, est réglementé), et en outre, comme la personne inscrite en adresse de référence ne rejoint pas «le ménage locataire», cela ne peut pas non plus entraîner des hausses de loyer (la société de logements sociaux n'a ici rien à dire).

259 Pour une illustration utile: Cour trav. Bruxelles (8ème ch.), 25 février 2016, *Chron. Dr. Soc.*, 2017/08, pp. 313-314: «Le fait qu'une adresse de référence ait été accordée constitue un élément important dans la preuve d'une absence de cohabitation».

260 C. Durieux, «L'adresse de référence: une nécessité pour les personnes devenues sans-abri», Fiche juridique, octobre 2014, p. 3, [www.atelierdroitssociaux.be](http://www.atelierdroitssociaux.be), p. 6; Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017, p. 21; Service de Lutte contre la Pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Citoyenneté et pauvreté, Contribution au débat et à l'action politiques*, Rapport bisannuel 2016-2017, *op cit.*, p. 21.

**59.** La personne (physique ou morale) auprès de qui l'adresse de référence est inscrite s'engage uniquement à faire parvenir tout courrier ou document administratif destinés à l'intéressé<sup>261</sup>.

La législation conditionne le maintien de l'adresse de référence auprès du CPAS à l'obligation, pour le bénéficiaire, de se présenter au moins une fois tous les trois mois (pour chercher son courrier, participer à son suivi social...)<sup>262</sup>. Toutefois, certains CPAS augmentent cette fréquence, sans que le non-respect de cette demande puisse légalement constituer un motif de radiation.

L'adresse de référence n'est donc pas définitive, mais elle ne peut non plus être octroyée pour des durées limitées renouvelées. C'est pourtant constaté souvent dans la pratique<sup>263</sup>.

Le CPAS doit signaler au collège des bourgmestre et échevins les personnes qui ne réunissent plus les conditions nécessaires à leur inscription à l'adresse du centre<sup>264</sup>; au vu des documents produits, le collège procède, le cas échéant, à leur radiation<sup>265</sup>.

### 1.1.2. EN FAIT : CONSTAT DE NOMBREUX REFUS OU RADIATIONS ARBITRAIRES D'ADRESSE DE RÉFÉRENCE

**60.** Plusieurs organisations en contact permanent avec des usagers précaires rapportent, depuis quelques années, de nombreux refus ou radiations arbitraires d'adresse de référence par les CPAS. Leurs observations sont convergentes.

Ainsi, l'Atelier des droits sociaux constate, en 2014 et à travers ses permanences, «*qu'il n'est pas toujours facile d'obtenir une adresse de référence auprès d'un CPAS, comme auprès des communes. Il existe des abus de pouvoir de la part*

*de ceux-ci, des zones de non-droits pour les usagers, qui ont de lourdes conséquences sur les personnes devenues sans-abri, les empêchant de facto de garantir leurs droits (...). Les administrations communales, tout comme les CPAS, ne veulent pas "d'un poids" financier supplémentaire sur leur territoire*»<sup>266</sup>.

Des suites de témoignages issus de larges concertations, le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (ci-après, Service de lutte contre la pauvreté) abonde dans ce sens, dénonçant en 2018 (mais avant déjà) «*la grande méfiance envers les demandeurs d'adresse de référence, les soupçonnant de tenter d'échapper à leurs créanciers ou à la justice. (...) certains CPAS préfèrent, pour des raisons budgétaires ou politiques, limiter le nombre d'inscriptions de personnes sans abri dans leur commune. Ces pratiques sont contraires à la loi. Il arrive également que des communes refusent une inscription malgré l'accord du CPAS*»<sup>267</sup>. Le Service de lutte contre la pauvreté ajoute que de **nombreuses conditions supplémentaires (non prévues par la législation) sont exigées** de la personne demanderesse – «*suivi futur d'une formation déterminée, épargne à constituer en vue d'accéder ultérieurement à un logement, etc.*» – et que la condition du «manque de ressources suffisantes pour accéder à un logement» est fréquemment interprétée à mauvais escient.

Le Service de lutte contre la pauvreté et UNIA ont également reçu plusieurs signalements d'organisations concernant des **problèmes vécus par des nomades**, aussi bien au niveau de l'inscription à une adresse de référence, que du contrôle de personnes inscrites à une telle adresse. Dans la pratique, les communes procèdent parfois à leur propre interprétation des règles et Instructions générales, en contradiction avec le cadre légal<sup>268</sup>. Il faut toutefois saluer ici le fait qu'en 2018, suite à la Recommandation d'UNIA, le SPF Intérieur – en concertation rapprochée avec UNIA et le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale – a apporté certaines clarifications dans la réglementation afin d'uniformiser les décisions des communes dans l'attribution ou non d'une adresse de référence ou dans la prise d'une radiation d'office en cas de contrôle ultérieur, afin d'être conformes au cadre légal en vigueur. Elles ont été intégrées dans les Instructions générales concernant la tenue des registres de la population<sup>269</sup>. Une circulaire ministérielle a également été préparée.

261 Art. 1 § 2 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population.

262 Art. 20 § 3 de l'A.R. du 16 juillet 1992 concernant les registres de population et le registre des étrangers, et la circulaire du 21 mars 1997 relative à l'introduction de la possibilité pour les sans-abri d'obtenir une adresse de référence auprès du C.P.A.S., complétée par la circulaire du 27 juillet 1998 relative à l'adresse de référence pour les sans-abri.

263 Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017, p. 22. Dans l'affaire suivante, la Cour du Travail de Bruxelles admet toutefois que l'adresse de référence soit octroyée pour quatre mois seulement, afin d'examiner plus avant si la personne en respecte les conditions d'octroi. Voy. Cour du travail de Bruxelles, 7ème ch., 25 juin 2009, AR nr. 51.346 : [http://www.luttepauvrete.be/publications/jurisprudence/dec\\_courtrav\\_brus\\_20090625.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/jurisprudence/dec_courtrav_brus_20090625.pdf)

264 Art. 2.2. de la Circulaire Service Public Fédéral Intérieur du 4 octobre 2006 relative aux sans-abri, au C.P.A.S. compétent et à l'adresse de référence, l'inscription et la radiation d'une inscription.

265 La radiation de l'adresse de référence étant lourde de conséquences, le CPAS concerné devrait veiller à vérifier précisément la situation de l'intéressé et le re-convoquer pour lui rappeler ses obligations. B. Nicaise et csrts, *Adresse de référence pour les sans-abri. Quelques suggestions pour une application optimale du dispositif*, Bruxelles, 2015, p. 26.

266 C. Durieux, «L'adresse de référence : une nécessité pour les personnes devenues sans-abri», *Fiche juridique*, octobre 2014, p. 3, [www.atelierdroitsociaux.be](http://www.atelierdroitsociaux.be), p. 11.

267 Service de Lutte contre la Pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, Citoyenneté et pauvreté, Contribution au débat et à l'action politiques, Rapport bisannuel 2016-2017, *op cit.*, 2018, p. 18.

268 UNIA, «L'adresse de référence pour les personnes qui séjournent dans une demeure mobile», *Recommandation 198*, 29 novembre 2017, pp. 3 et 5.

269 Version coordonnée du 1er juin 2018, pp. 120 et 5.

En 2017, le «Netwerk tegen armoede» relève, à son tour, de **multiples pratiques illégales des CPAS**<sup>270</sup> :

- Méconnaissance de la qualité de sans-abri : refus très nombreux du fait que le demandeur est temporairement logé chez une connaissance ou dans une institution (mise en observation au sein d'un hôpital psychiatrique, résidence temporaire dans une maison d'accueil ou un logement de transit,...)<sup>271</sup> ;
- Nombreux refus arbitraires sur la base de revenus soit-disant suffisants ;
- Rejet de demandes pour incompétence territoriale sans désigner le CPAS compétent<sup>272</sup> ;
- Limitation, par le CPAS, du droit à l'adresse de référence uniquement au bénéfice de ceux qui perçoivent un revenu d'intégration, ou imposition de conditions supplémentaires à l'octroi ou au maintien de l'adresse : recherche d'un logement, démarches pour l'obtention d'une carte d'identité ;
- Demande de passer une fois par semaine au CPAS, sous peine de radiation ;
- Radiations d'office après l'octroi d'une adresse de référence pour trois mois seulement ;
- Soustraction délibérée à la loi, sous ordre de la hiérarchie, tout en informant l'intéressé qu'il peut introduire un recours au Tribunal du travail<sup>273</sup>.

Le «Netwerk tegen armoede» observe également **quelques failles procédurales** : non réception d'un accusé de réception au bénéfice des personnes qui se présentent au CPAS pour l'obtention d'une adresse de référence (et donc grand retard dans la prise de décision)<sup>274</sup> ; absence de motivation détaillée de l'éventuel refus d'octroi ;...<sup>275</sup>. Or, l'accomplissement de ces démarches facilitent indubitablement l'introduction d'un recours futur.

270 Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017, pp. 24-35. Ce rapport résulte de focus-groupe avec des personnes sans-abri et d'échanges avec d'autres associations du secteur : le Front des sans-abri, Forum Bruxellois de lutte contre la pauvreté, Réseau Wallon de lutte contre la pauvreté, Brussels Platform Armoede.

271 Par ailleurs, à Bruxelles, des personnes sans-abri avec une adresse de référence se voient radiées du registre de la population parce que, pendant l'hiver, elles ont dormi dans un abri de nuit situé sur une autre commune Bruxelloise que celle où elles ont leur adresse de référence. Les 19 CPAS bruxellois ont toutefois conclu des accords en 2016, suite à la concertation autour de l'adresse de référence au sein de la Commission Communautaire Commune, afin que l'adresse de référence ne soit désormais plus radiée lors d'un séjour dans un accueil d'hiver. Il est trop tôt pour déterminer si le problème est solutionné.

272 Alors que si le CPAS désigne un autre CPAS qui décline sa compétence également, le SPP IS – saisi par l'intéressé – peut trancher le conflit.

273 Cette pratique est également relayée dans : F. De Boe, «Les législateurs et acteurs judiciaires face au non-accès et au non-recours aux droits», Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté et ineffectivité des droits*, *op cit.*, p. 133.

274 Obligation prévue par la loi sur les CPAS du 8 juillet 1976. L'accusé de réception fait démarrer le délai d'un mois à l'issue duquel le CPAS doit rendre sa décision. Des retards dans le traitement de la demande sont souvent dénoncés : récemment, un CPAS de Bruxelles n'a adopté sa décision qu'après plus de 3 mois : <http://www.lacapitale.be/239764/article/2018-06-04/sans-adresse-de-referance-constantinos-ne-peut-pas-travailler>

275 Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017, p. 40.

Enfin, d'autres rapports officiels récents déplorent **l'absence de clarté des législations** qui règlent l'adresse de référence, et notamment les procédures d'échanges entre CPAS et administrations communales<sup>276</sup>, ce qui conduit à des refus d'adresse qui auraient pu être évités<sup>277</sup>.

- Un projet de circulaire est actuellement en cours d'élaboration, visant à coordonner et actualiser les directives en matière d'adresse de référence pour les sans-abris. Il ambitionne notamment à remplacer les 3 circulaires antérieures en la matière et à améliorer les procédures entre les CPAS et les communes. Il devrait être publié fin septembre 2018.

## 1.2. RECOURS EXISTANTS

### 1.2.1. EN THÉORIE

**61.** Les nombreuses pratiques arbitraires évoquées supra devraient, sans conteste, faire l'objet d'un recours.

En décrivant les instances de recours existantes, nous porterons une attention particulière aux points suivants : délai endéans lequel le recours doit être introduit, gratuité ou non du recours, degré de formalisme, possibilité d'être entendu et accompagné d'un tiers (avocat, juriste d'association,...), durée de la procédure et caractère contraignant ou pas de la décision. En effet, ces **différentes variables impacteront la détermination de l'usager à contester** – ou pas – la décision.

**62.** Force est de constater, à titre préliminaire, que depuis le 10 décembre 2015, est **supprimé le recours devant le SPF Intérieur contre tout refus, par l'administration communale**, d'inscription de l'adresse de référence<sup>278</sup>. Il

276 R. Vitali et N. De Kuyssche (Forum bruxellois de lutte contre la Pauvreté (actuellement Forum bruxellois de lutte contre les inégalités), *Évaluation du dispositif "adresse de référence" pour les sans-abri et de son application dans les 19 communes de la Région Bruxelles-Capitale*, Conseil Consultatif sur la Santé et le Bien-être de la COCOM, en collaboration avec N. Bernard, 2012, [http://www.fds.be/uploads/Publications/COCOM/A4\\_evaluation\\_adresse\\_ref\\_Dec12.pdf](http://www.fds.be/uploads/Publications/COCOM/A4_evaluation_adresse_ref_Dec12.pdf) ; HOMERe, Rapport à mi-parcours, Olivier Vangoethem, SPP intégration sociale, juin 2013 ; HOMERe, Rapport du projet, Fabienne Lasselin et Olivier Vangoethem, SPF Intérieur, févr. 2014 ; Netwerktegenarmoede, *op cit.*, 2017, p. 37 ; B. Nicaise et csrts, *Adresse de référence pour les sans-abri. Quelques suggestions pour une application optimale du dispositif*, Bruxelles, 2015 [http://www.fds.be/uploads/Publications/COCOM/Adresse\\_ref\\_Version\\_finale\\_26052015.pdf](http://www.fds.be/uploads/Publications/COCOM/Adresse_ref_Version_finale_26052015.pdf). Les trois fédérations de CPAS ont également exprimé, en 2013, leurs critiques sur le fonctionnement des adresses de référence. Voy. [http://www.uvcw.be/no\\_index/cpas/actions/104-3348693348421132013025208958446534886.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/cpas/actions/104-3348693348421132013025208958446534886.pdf)

277 Un projet de circulaire serait en cours d'élaboration pour clarifier la compétence territoriale et améliorer la définition du sans-abri.

278 Voy. Art. 8 § 4 de la loi du 19 juillet 1991, modifiée par la loi du 9 novembre 2015 portant dispositions diverses, *M.B.*, 30 novembre 2015 (entrée en vigueur le 10 décembre 2015) : «Le ministre qui a l'Intérieur dans ses attributions n'intervient par contre pas en cas de contestation faisant suite au refus d'une commune d'attribuer une adresse de référence à une personne».

faut le regretter tant c'est une régression évidente sur le plan des principes. En effet, ce recours était gratuit, dénué de formalisme, doté d'une rapidité de traitement (environ trois mois) et son issue était liante pour l'administration concernée<sup>279</sup>. En pratique toutefois, il faut admettre que les recours formels devant le SPF Intérieur, en matière d'adresse de référence, étaient quasi inexistantes.

Désormais, le refus, par la commune, d'inscrire l'adresse de référence chez un particulier<sup>280</sup>, auprès d'un CPAS (pour les sans-abri uniquement), ou auprès d'une association (pour les nomades uniquement), ne pourra plus faire l'objet d'un **recours qu'auprès du Tribunal de 1ère Instance, le cas échéant en référé**. Ce qui hypothèque lourdement l'usage du recours au recours, tant la justice est potentiellement coûteuse et lente. La **jurisprudence est donc extrêmement rare** et ne fait pas l'objet d'un recueil systématique.

En 2009, un homme vivant en roulotte assigne toutefois la ville de Bruges devant le Tribunal de 1ère Instance en référé afin qu'on impose à la ville l'obligation de l'inscrire à l'adresse de référence de l'asbl «Mensen van de Weg». Le premier juge rejette la requête parce qu'elle ne revêt pas, à son sens, un caractère urgent et que la mesure requise n'est pas dotée d'un caractère provisoire mais définitif. L'intéressé interjettera utilement appel devant la Cour d'appel de Gand qui, le 24 juin 2010, condamna la ville de Bruges à inscrire provisoirement l'homme à l'adresse de référence<sup>281</sup>, dans les huit jours après la notification de l'arrêt, sous peine d'une astreinte de 50 euros par jour : pour asseoir sa décision, la Cour épingle que l'homme n'est pas inscrit aux registres de la population, ne peut dès lors pas se mettre en règle vis-à-vis des administrations publiques et demander ou conserver les allocations ou les avantages sociaux nécessaires. Par conséquent, «il y a un risque aigu qu'il perde certains droits administratifs, fiscaux, politiques ou sociaux et une crainte réelle d'un dommage d'une certaine ampleur ou de graves inconvénients»<sup>282</sup>.

**63.** Lorsque c'est le CPAS lui-même qui refuse d'octroyer une adresse de référence à une personne sans-abri, cette dernière peut introduire un **recours devant**

**le tribunal du travail**, dans un délai de trois mois, à dater de la réception de la décision motivée du conseil de l'aide sociale (envoyée par courrier recommandé)<sup>283</sup>.

Conformément à la **Charte de l'assuré social**<sup>284</sup>, chaque **décision négative rendue par le CPAS doit être dûment motivée et mentionner clairement les voies de recours disponibles ainsi que les délais** endéans lesquels ils doivent être introduits<sup>285</sup>. C'est à souligner tant **le problème de défaut d'information** – épinglé dans le chapitre sur la discrimination – est le **premier obstacle à l'introduction d'un recours**.

La procédure devant le tribunal du travail tend à faciliter au maximum son accès au justiciable :

- **la procédure est simplifiée.** L'introduction peut se faire par simple lettre écrite déposée au greffe ou adressée par recommandé. Appelée requête, elle ne doit pas être motivée pour être valable. Le greffe fournit des formulaires de requête pré-imprimés qu'il suffit de compléter.
- **la procédure est gratuite.** Les coûts de la procédure sont toujours pris en charge par l'organisme de sécurité sociale, y compris si l'utilisateur/consommateur n'obtient pas de gain de cause (sauf demande téméraire ou vexatoire). Autrement dit, l'indemnité de procédure sera toujours à charge du CPAS. Quant aux honoraires de son propre avocat, il demeure à la charge de l'utilisateur : toutefois, la plupart bénéficieront vraisemblablement de l'aide juridique partiellement ou totalement gratuite en fonction de leur seuil de revenus.
- **la procédure est instruite et suivie par l'auditorat**, composé de magistrats «instructeurs» (les auditeurs) qui donnent leur avis, verbal ou écrit, pour éclairer le tribunal.
- **le juge professionnel a un rôle actif à l'audience** : il pose de multiples questions aux justiciables et il peut invoquer des arguments que les parties n'ont pas elles-mêmes soulevés.
- **le justiciable peut être assisté ou représenté** par un avocat, mais **aussi par un juriste/délégué d'une association ou «organisation sociale qui défend les intérêts du groupe des personnes visée par la législation en la matière»**<sup>286</sup>.

279 Le SPF Intérieur répond toutefois à de nombreuses questions quant à l'application de la réglementation relative à l'adresse de référence et donne des avis à ce sujet aux citoyens, communes... Voy. échange de courriels du 28 juin 2018 avec Christophe Verschoore, Conseiller ff. au SPF Intérieur Direction générale Institutions et Population.

280 Les personnes sans-abri, de par leur peu de liens sociaux, demandent très rarement à des particuliers d'installer l'adresse de référence chez eux.

281 La Cour constate en effet que l'homme avait été radié d'office le 10 juillet 2009. Il y avait eu plusieurs échanges de correspondance entre l'asbl «Mensen van de Weg» et la ville de Bruges pour parvenir à un accord à l'amiable entre celle-ci et les différents habitants en roulotte. En outre, une concertation entre ces parties avait eu lieu à plusieurs reprises. Tout cela s'est déroulé dans les mois d'août et septembre 2009, si bien que le moment de l'assignation, à savoir le 19 novembre 2009, ne peut pas être considéré comme tardif et que l'urgence subsistait à ce moment-là.

282 Cour d'appel de Gand (1ère ch.), 24 juin 2010, nr. 2010/RK/68 : [http://www.luttrepauvre.be/publications/jurisprudence/dec\\_gand\\_20100624.pdf](http://www.luttrepauvre.be/publications/jurisprudence/dec_gand_20100624.pdf)

283 rt. 71 loi organique des CPAS du 8 juillet 1976.

284 Loi du 11 avril 1995 visant à instituer «la charte» de l'assuré social.

285 Ains, l'article 14 de la Charte de l'assuré social stipule que «Les décisions d'octroi ou de refus des prestations doivent contenir les mentions suivantes : 1° la possibilité d'intenter un recours devant la juridiction compétente ; 2° l'adresse des juridictions compétentes ; 3° le délai et les modalités pour intenter un recours ; 4° (le contenu) des articles 728 et 1017 du Code judiciaire ; 5° les références du dossier et du service qui gère celui-ci ; 6° la possibilité d'obtenir toute explication sur la décision auprès du service qui gère le dossier ou d'un service d'information désigné. Si la décision ne contient pas les mentions prévues à l'alinéa 1er, le délai de recours ne commence pas à courir».

286 Par exemple un délégué syndical, un assistant social, un délégué d'association, etc., tels l'aDAS, le service Infor Droits du Collectif Solidarité Contre l'Exclusion, le service Infor Droits de la Free Clinic (pour tous les usagers des CPAS), le Front des SDF (pour un sans-abri), un syndicat de locataires (pour les questions de

- Il est incontestable que sur ces points précités, le Tribunal du travail est nettement plus accessible que le Tribunal de 1<sup>ère</sup> Instance.

Le justiciable insatisfait de la décision du Tribunal du travail peut introduire un recours, **dans le mois de la notification de cette dernière, devant la Cour du Travail.**

Le délai de traitement moyen, devant chacune de ces instances à Bruxelles, s'élève généralement à plusieurs mois, ce qui peut être dissuasif, à moins que l'affaire puisse être plaidée dès l'audience d'introduction<sup>287</sup> ou que le requérant puisse invoquer l'(extrême) urgence.

## 1.2.2. EN PRATIQUE : LE FAIBLE NOMBRE DE RECOURS INTRODUIITS

**64.** Il y a peu de littérature sur la jurisprudence encourue et pas de statistiques officielles disponibles. Le recueil systématique des décisions des juridictions du travail par le SPP Intégration sociale était une excellente source, mais fut interrompu en 2012<sup>288</sup>. En 2017 est élaboré un rapport non exhaustif de décisions rendues entre 2005 et 2016 – au total 22 jugements et arrêts –<sup>289</sup>, dont certaines sont consultables sur le site du Service de lutte contre la pauvreté<sup>290</sup>.

Il faut en revanche saluer l'importante recension rapportée en 2018 (au sein d'un «Cahier des jurisprudences»), par le Service de lutte contre la pauvreté, sur les années 2016-2017, au sein de l'ensemble des juridictions sociales du

logement), etc. Par ailleurs, devant toutes les juridictions, une personne peut être représentée par son conjoint, un parent ou un allié. Chacun de ces représentants doit toutefois être porteur d'une procuration. S'il s'agit du délégué d'une association, il faut également déposer les statuts de cette dernière.

287 Il existe, à Bruxelles, un protocole d'accord pour le contentieux de l'aide sociale prévoyant, qu'en principe, les dossiers sont fixés dans un délai de deux mois à dater du dépôt de la requête. La durée de la procédure totale variera selon que les plaidoiries se font dès l'audience d'introduction (si le dossier n'est pas trop complexe) ou selon que les parties (ou le juge) décident de remettre l'audience à une date ultérieure pour mise en état de l'affaire et/ou établissent un calendrier d'échanges de conclusions.

288 Voy. Universiteit Gent – Faculteit Rechtsgeleerdheid Vakgroep Publiekrecht (Prof. Dr. Ludo Veny, I. Carlens, Drs. P. Goes, Drs. B. Warnez), *Aperçu de jurisprudence concernant le droit à l'intégration sociale et le droit à l'aide sociale 2012*, SPP Intégration sociale, 2014, pp. 117-118. Les décisions issues de ce dernier rapport ont donc été prises en considération. Certaines sont déjà citées précédemment. On peut encore mentionner deux décisions réformant des refus arbitraires d'octroyer l'adresse de référence à des personnes qui réunissaient pourtant toutes les conditions : Tt. Tongres 9 février 2012, RG n° 11/1641/A ; Tt. Marche, 9 février 2012, RG n° 11/386/A. D'autres décisions mentionnent clairement que l'octroi de l'adresse de référence s'impose, dans un cas pour le maintien des allocations de chômage (Tt. Anvers 29 février 2012, RG n° 10/7.851/A et 11/2.983/A), dans l'autre pour récupérer ses droits en matière d'allocations familiales (Tt. Bruxelles 19 novembre 2012, RG n° 12/2250/A).

289 G. Gorissen, *Het referentieadres voor daklozen : bescherming of belemmering?*, onuitg. Masterthesis Rechten KU Leuven, 2017, 64 p.

290 [www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be)

Royaume. Pour la période identifiée, le Service a recueilli 100 décisions auprès des Cours et Tribunaux du travail, dont **47 de la Cour du travail de Bruxelles** (44FR + 3NL) et **40 du Tribunal du travail de Bruxelles** (37FR + 3NL)<sup>291</sup>. C'est un échantillon significatif et exhaustif.

Au regard de l'ensemble de ces sources, les recours introduits devant les **juridictions du travail** semblent ainsi **très peu nombreux en comparaison avec la masse de refus arbitraires supputés par les acteurs sociaux**. En l'absence de chiffres toutefois (tant des refus problématiques que des recours introduits), toute conclusion sur ce point serait hasardeuse.

**65.** Les propos qui suivent, résumant les enseignements majeurs de décisions rendues sur recours, puisent essentiellement dans le Cahier des jurisprudences 2018 du Service de lutte contre la pauvreté, auquel nous renvoyons dès lors vivement les lecteurs.

Il est intéressant de relever les **chiffres et propos préliminaires énoncés** par le Service de lutte contre la pauvreté, en ce qu'ils cadrent la portée de leur étude : *«Chaque affaire est différente. La décision du juge – la confirmation du refus, de l'octroi ou du maintien de l'adresse de référence – peut reposer sur différentes motivations. L'analyse des jugements et des arrêts a néanmoins permis de distinguer quelques grandes lignes et surtout d'objectiver des signaux du terrain. Le but n'est pas de pointer de mauvaises pratiques du côté des CPAS ou des comportements inadéquats du côté des demandeurs, mais bien d'améliorer le dispositif de l'adresse de référence. Ce n'est donc qu'à titre purement informatif que nous indiquons le nombre de décisions allant dans un sens ou l'autre, aucune conclusion générale ne peut en être tirée, vu le nombre relativement limité de décisions examinées et la période couverte elle aussi limitée à 2 ans. Il apparaît des recherches que, dans 39 litiges examinés, la demande d'une adresse de référence est jugée non fondée. Dans 30 cas, le juge estime qu'une telle adresse doit être octroyée et 19 décisions constatent que l'affaire est devenue sans objet, dans la plupart des cas parce que le demandeur a trouvé un domicile<sup>292</sup> ou que le CPAS lui a accordé une adresse de référence entre-temps<sup>293</sup>. Parfois, la décision ne contient pas l'explication du fait que la demande est devenue sans*

291 Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *L'adresse de référence auprès des CPAS – Étude de la jurisprudence 2016-2017*, Cahier de jurisprudence n°1, 2018, 25 p., [www.luttepauvrete.be](http://www.luttepauvrete.be). L'intégralité de ces décisions a été anonymisée et est consultable sur le site du projet jurisprudence du Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale.

292 Trib. trav. Namur 11 mars 2016, AR 15/1559/A ; Trib. trav. Bruges 20 avril 2016, AR 15/2131/A ; Trib. trav. Bruges 4 janvier 2017, AR 16/1250/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 9 janvier 2017, 16/5601/A ; Trib. trav. Anvers 2 mars 2017, AR 16/5749/A ; Trib. trav. Malines 22 mars 2017, AR 16/767/A ; Trib. trav. Namur 24 novembre 2017, AR 17/913/A ; Trib. trav. Namur 24 novembre 2017, AR 17/838/A ; Trib. trav. Huy 20 décembre 2017, AR 17/175/A.

293 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 26 février 2016, AR 15/11682/A ; Trib. trav. Namur 12 juillet 2016, AR 16/700/A, Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 18 novembre 2016, AR 16/7783/A.

objet<sup>294</sup>. Enfin, 12 décisions dont il est question ici ne portent pas sur l'octroi d'une adresse de référence en tant que telle : la question était un élément du litige, comme, par exemple, l'application du statut de cohabitant pour l'octroi du revenu d'intégration.»

Il faut constater que la proportion des affaires qui infirment la décision du CPAS (30 %) n'est pas éloignée de celles qui les confirment (39 %), le **taux de succès du requérant avoisinant donc le taux d'échec**.

Sur le **plan qualitatif**, le Service de lutte contre la pauvreté ajoute que les causes des litiges judiciaires concernant l'adresse de référence sont variées. Les motifs de refus d'octroi de l'adresse de référence, contestés par les intéressés, peuvent être catégorisés comme suit, ces thèmes n'étant toutefois pas exclusifs :

- A. «Contestation de la condition de sans-abri du demandeur : **34 %**
  - Résidence fixe
  - Moyens suffisants
- B. Séjour illégal ou irrégulier du demandeur : **24 %**
- C. Contestation de la compétence territoriale du CPAS : **15 %**
- D. Manque de collaboration du demandeur : **13 %**
- E. Fraude aux allocations et fuite face à des créanciers : **7 %**
- F. Imposition de conditions supplémentaires (en plus des conditions légales) par le CPAS : **5 %**
- G. Conséquences de l'adresse de référence (p. ex. statut de cohabitant) : **5 %**
- H. Absence de décision de la part du CPAS : **3 %**
- I. Demande d'aide sociale : **2 %**
- J. Motivation incomplète du CPAS : **1 %**»

Sur le plan qualitatif, il y a dès lors une convergence nette entre les thèmes récurrents de la jurisprudence et les critiques qu'usagers et travailleurs sociaux relayent sur les écueils pratiques de l'adresse de référence<sup>295</sup>, objectivés ici par les décisions de justice.

**66.** Les extraits du Rapport repris ci-dessous donnent un **aperçu des enjeux des décisions rendues**, en sélectionnant pour l'essentiel celles émanant des **juridictions sociales bruxelloises**<sup>296</sup>.

«A. **Contestation de la condition de sans-abri du demandeur (34 décisions)**

*Un tiers des litiges porte sur la question de savoir si une personne doit ou non être considérée comme sans-abri. Le*

294 Trib. trav. Verviers 14 juin 2016, AR 16/219/A ; Trib. trav. Liège 21 mars 2017, AR 16/3530/A ; Trib. trav. Gand 2 juin 2017, AR 16/1020/A ; Trib. trav. Huy 20 décembre 2017, AR 17/522/A.

295 Voy. *Op.cit.*

296 Nous remercions vivement le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, rencontré le 29 mars 2018 dans le cadre de la présente étude, pour son autorisation à la publication de larges extraits, puisés dans les pages 12 à 21, de son Cahier de jurisprudence.

*litige résulte généralement de doutes émis par le CPAS quant à la situation effective du demandeur et aux ressources dont il dispose pour trouver un logement. (...)*

➤ **Résidence fixe**

*Parfois, le séjour du demandeur chez une autre personne n'est manifestement plus temporaire<sup>297</sup>. Dans certains de ces cas, la personne en question refuse d'établir son domicile à cette adresse, par crainte des conséquences financières pour la personne qui l'héberge. Mais selon la réglementation, ce n'est pas aux particuliers de décider de se domicilier ou non quelque part : le domicile est une situation de fait<sup>298</sup>. Ainsi, une femme ne peut refuser de se domicilier chez son ami, même s'ils pensaient tous les deux (à tort) que cela réduirait la pension de ce dernier<sup>299</sup>. Dans une autre affaire, une femme voulait obtenir une adresse de référence parce que son ex-mari la menaçait depuis la prison. Comme elle disposait d'une adresse fixe et qu'elle-même ne prétendait pas non plus être sans-abri, cette adresse de référence ne lui a pas été attribuée, d'autant plus que la protection contre un ex-conjoint n'est pas une raison légale d'obtention d'une adresse de référence<sup>300</sup>.*

*Dans certains cas, le CPAS a conclu un peu trop vite à l'existence d'une résidence fixe. Un centre a ainsi estimé à tort que le séjour d'un fils chez ses parents était de longue durée, en dépit du fait qu'il était engagé dans un conflit juridique avec eux. Le demandeur s'est vu contraint de s'inscrire à l'adresse de ses parents afin de pouvoir préserver ses droits. Pour le tribunal, il est clair qu'il avait droit à une adresse de référence et celle-ci lui a été octroyée<sup>301</sup>. Dans une autre affaire, le CPAS estimait qu'un homme disposait d'une résidence fixe parce qu'il utilisait chaque jour Facebook. Le tribunal du travail a donné raison au CPAS en première instance, mais le jugement a été réformé en appel. En effet, Facebook peut être utilisé grâce à des réseaux publics et à un smartphone et on ne peut pas en déduire l'existence d'une résidence fixe. En outre, le témoignage d'un tiers neutre avait été ignoré par le CPAS<sup>302</sup>. On peut également citer une affaire dans laquelle le fait d'habiter temporairement avec sa famille n'a pas été accepté par le tribunal comme motif valable de refus de l'adresse de référence, celle-ci étant considérée comme un moyen de régulariser sa situation<sup>303</sup>.*

*Un autre demandeur avait essayé un refus du CPAS parce qu'il partageait un logement avec des colocataires et qu'il devait donc être inscrit à cette adresse-là. Or, selon le tribunal, le CPAS n'avait pas tenu compte d'autres informations*

297 Trib. trav. Bruxelles (NI.) 19 mai 2016, AR 15/1847/A ; Trib. trav. Bruxelles (NI.) 19 mai 2016, AR 15/3698/A ; Trib. trav. Anvers 13 octobre 2016, AR 16/2392/A ; Trib. trav. Saint-Nicolas 7 mars 2017, AR 16/1320/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 27 avril 2017, AR 17/1521/A ; Trib. trav. Namur 23 juin 2017, AR 17/550/A.

298 C. trav. Bruxelles 12 mai 2016, AR 2015/AB/921 ; Trib. trav. Bruxelles (NI.) 19 mai 2016, AR 15/1847/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 1 septembre 2017, AR 16/13257/A.

299 Trib. trav. Bruxelles (NI.) 19 mai 2016, AR 15/3698/A.

300 Trib. trav. Bruxelles (NI.) 14 juillet 2017, AR 17/866/A.

301 Trib. trav. Audenarde 16 février 2017, AR 16/494/A.

302 C. trav. Bruxelles 7 janvier 2016, AR 2014/AB/1155.

303 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 29 avril 2016, AR 16/1081/A.

pertinentes. L'agent de quartier avait refusé de l'inscrire à cette adresse parce que l'immeuble allait bientôt être démolé et que tous les locataires allaient être expulsés. Selon le Service de lutte contre la pauvreté, l'agent de quartier aurait dû accepter cette inscription, au moins à titre provisoire<sup>304</sup>. En l'absence de cette inscription, le tribunal a considéré que le demandeur remplissait les conditions pour l'obtention d'une adresse de référence. Si elle ne lui était pas octroyée, le demandeur perdait son allocation de chômage. Le tribunal a jugé que le demandeur devait l'obtenir afin de lui permettre d'améliorer sa situation<sup>305</sup>.

Le fait d'être propriétaire d'un bien immobilier est considéré, de manière compréhensible, par des CPAS comme une raison de refus d'une adresse de référence. Les tribunaux suivent généralement ce raisonnement, en particulier s'il s'avère que le demandeur possède plusieurs biens et qu'il veut échapper à ses créanciers<sup>306</sup> ou à des poursuites pénales comme "marchand de sommeil"<sup>307</sup>. Mais cela ne signifie pas que la propriété d'une habitation doit automatiquement empêcher l'obtention d'une adresse de référence. Dans une affaire, le tribunal a décidé qu'un propriétaire avait droit à une adresse de référence parce qu'après sa faillite, il avait été expulsé de chez lui, qu'il avait été radié des registres de la population et qu'il vivait temporairement chez des amis. Il avait besoin d'une inscription pour pouvoir réclamer le paiement de son assurance faillite<sup>308</sup>.

#### ➤ Ressources suffisantes

Un deuxième objet de contestations concerne la question de savoir si la personne dispose de ressources suffisantes pour pouvoir disposer de son propre logement. Il s'avère que les tribunaux se montrent habituellement très restrictifs en la matière. Disposer d'un revenu égal ou légèrement supérieur au revenu d'intégration est en général considéré comme suffisant<sup>309</sup>. Vu le prix moyen des loyers et en le comparant au montant du revenu d'intégration, nous estimons que cette position peut poser question.

Le tribunal a estimé, à propos de quelqu'un qui percevait une allocation de chômage de 1.013 €, que ce montant lui permettait de trouver un logement, d'autant plus qu'il n'avait pas répondu à deux propositions de logement qui se situaient dans ses possibilités financières (380 € ou 350 € par mois)<sup>310</sup>. La Cour du travail de Liège a également jugé que le CPAS avait refusé à juste titre une adresse de référence parce que le demandeur ne satisfaisait pas aux conditions légales.

Il n'avait en effet pas encore été radié des registres de la population et il disposait d'un revenu mensuel de 1.068,75 €, considéré comme suffisant pour trouver un logement<sup>311</sup>. Le demandeur ne pouvait pas se faire radier car il résidait encore effectivement à son ancienne adresse. La doctrine<sup>312</sup> est claire sur le fait que le CPAS doit demander la radiation d'office lorsqu'une personne sans-abri est encore inscrite à une adresse qui ne correspond plus à son lieu de résidence effective. Ce n'est donc pas tant l'inscription qui posait problème que la résidence effective du demandeur à son ancienne adresse.

Il y a cependant des exceptions à l'interprétation restrictive qui est donnée au fait de disposer de ressources suffisantes. Le Service de lutte contre la pauvreté souhaite souligner que dans certains cas, l'adresse de référence remplit un rôle de prévention<sup>313</sup>. Les demandeurs ont reçu du temps pour regagner prise sur leur vie et pour accéder à un logement durable. Une adresse de référence avait ainsi été refusée par le CPAS à une femme parce qu'elle disposait d'une allocation d'invalidité un peu supérieure au revenu d'intégration au taux isolé. Après avoir rappelé que l'octroi d'une adresse de référence était une compétence liée, au sujet de laquelle le CPAS ne pouvait pas émettre de jugement discrétionnaire, le tribunal a ordonné au CPAS de prolonger temporairement l'adresse de référence afin que la demanderesse ne perde pas son allocation<sup>314</sup>. Il a précisé qu'il disposait de moyens suffisants, mais qu'une prolongation temporaire de l'adresse de référence devait lui permettre de rechercher activement un logement et de demander au CPAS d'autres aides (comme une prime d'installation ou une garantie locative). Le même tribunal a accordé une adresse de référence à un homme qui percevait encore un revenu de comptable dans un service public<sup>315</sup>. L'homme avait beaucoup de dettes et était sans abri depuis qu'il avait été expulsé de chez lui. Il avait aussi égaré sa carte d'identité, ce qui l'empêchait de trouver un logement. Le tribunal a jugé qu'une adresse de référence lui permettrait de mettre sa situation en ordre et de reprendre la maîtrise de son existence.

304 Conformément à l'art. 1, 1° de la Loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques, *M.B.*, 6 mars 1997.

305 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 14 avril 2016, AR 16/83/A.

306 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 24 mars 2016, AR 15/12990/A.

307 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 17 novembre 2016, AR 16/7577/A.

308 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 14 juillet 2016, AR 16/4542/A.

309 Trib. trav. Huy 20 avril 2016, AR 15/1080/A ; Trib. trav. Dinant 13 septembre 2016, AR 16/528/A ; Trib. trav. Charleroi 15 mars 2017, AR 17/16/A ; Trib. trav. Gand 17 mars 2017, AR 16/1750/A.

310 Trib. trav. Huy 20 décembre 2017, AR 17/258/A.

311 C. trav. Liège 17 février 2017, 2016/AL/309.

312 F. Bouquelle, C. Maes, K. Stangherlin, "Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale" in H. Mormont, & K. Stangherlin (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Bruxelles, La Chartre, 2011, 25 ; Pensées de N. Bernard in Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux personnes – Section Action sociale, *Évaluation du dispositif «adresse de référence» pour les sans-abri et de son application dans les dix-neuf communes de la Région de Bruxelles-Capitale*, Bruxelles, 2012, 9 et 24.

313 Ce caractère préventif est explicitement mentionné dans la nouvelle circulaire, dont la parution ne saurait tarder.

314 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 15 mars 2017, AR 16/11404/A.

315 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 3 juin 2016, AR 16/3167/A.

## B. Séjour illégal ou irrégulier du demandeur (24 décisions)<sup>316</sup>

(...). À Bruxelles, on compte 21 décisions en la matière. (...)

Les étrangers bénéficiant d'un droit de séjour mais pas ou plus d'un titre de séjour valable constatant ce droit<sup>317</sup> ont droit à l'aide sociale sans limitation<sup>318</sup>, et donc aussi à une adresse de référence, s'ils répondent aux autres conditions d'octroi<sup>319</sup>. Tant la jurisprudence<sup>320</sup> que la doctrine<sup>321</sup> confirment cette position. Pour certains étrangers, l'obtention d'une adresse de référence est cruciale étant donné qu'elle constitue une condition indispensable pour accomplir certaines démarches et procédures administratives ou pour pouvoir obtenir une décision ou un titre de séjour. Pour ces raisons, le tribunal estime dans la plupart des cas que le CPAS doit leur fournir une adresse de référence<sup>322</sup>. Ainsi, dans un cas spécifique l'Office des Etrangers avait expressément reconnu la légalité du séjour d'un demandeur et avait ensuite ordonné à la commune de l'inscrire en adresse de référence auprès du CPAS. Initialement, le CPAS s'était montré d'accord, pour ensuite revenir sur sa décision parce qu'il était d'avis que l'Office des Etrangers n'avait pas correctement jugé le caractère légal du séjour du demandeur. Le CPAS refusait d'accorder une adresse de référence à une personne bénéficiant d'un droit de séjour mais temporairement dépourvue de titre valide au motif «qu'une adresse de référence ne peut pas servir à régulariser un séjour». Ce point de vue a été explicitement contredit par le tribunal<sup>323</sup>. Il arrive même parfois qu'une astreinte soit imposée à la commune pour régler le plus rapidement possible la question de l'adresse de référence<sup>324</sup>.

316 Voy. également une récente décision : Arrêt de la Cour du Travail de Bruxelles du 13 juin 2018, RG n° 2016/AB/1154. La Cour du travail octroie une aide sociale – en l'espèce sous la forme d'une adresse de référence – à un européen en séjour irrégulier cherchant de l'emploi.

317 Art. 79 de la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, M.B., 31 décembre 1980.

318 «La mission du CPAS est uniquement limitée pour les étrangers qui séjournent illégalement dans le pays, en d'autres termes pour les étrangers qui ne peuvent se prévaloir d'aucun titre de séjour. La mission du CPAS n'est aucunement limitée à l'égard de l'étranger qui séjourne irrégulièrement dans le pays, c'est-à-dire l'étranger qui séjourne légalement dans le Royaume mais qui n'est pas matériellement en possession de son titre de séjour (par exemple parce qu'il n'a pas respecté l'obligation de se faire inscrire à l'administration communale).» *Exposé des motifs du projet de loi modifiant la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers et la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, Doc. Parl. Ch., n° 49 – 364/1, session 1995-1996, p. 59.*

319 D. FERON, *Le droit des étrangers à l'usage des CPAS et des services sociaux*, Malines, Kluwer, 2015.

320 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 17 juin 2008, Chron. D.S. 2010, 110-112.

321 F. Bouquelle, C. Maes, K. Stangherlin, "Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale" in H. Mormont, & K. Stangherlin (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Bruxelles, La Chartre, 2011, 26-27.

322 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 4 janvier 2016, AR 15/6788/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) (réf.) 13 décembre 2016, AR 16/37/C ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 15 février 2017, AR 16/12273/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 24 avril 2017, AR 16/12852/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 12 juin 2017, AR 17/2347/A.

323 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 21 mars 2016, AR 15/13143/A.

324 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 22 février 2016, AR 15/11534/A.

Autre situation encore, celle d'une mère étrangère d'un enfant belge mineur. Bien que, dans ce cas, le tribunal du travail de Bruxelles procède toujours à l'octroi d'une adresse de référence, ce n'est pas toujours la même argumentation qui est suivie. Ceci mène par conséquent à une jurisprudence hétérogène. Dans certains cas, l'adresse de référence est accordée à la mère malgré l'absence de droit de séjour<sup>325</sup>. C'est le droit de l'enfant qui est alors mis en avant et l'adresse de référence est attribuée parce que celui-ci "a besoin de la présence de sa mère". La mère est traitée comme le représentant légal de l'enfant. Dans d'autres cas, l'adresse de référence est également octroyée à la mère, pour les mêmes raisons, mais au nom de l'enfant mineur<sup>326</sup>. Enfin, il y a aussi des cas où l'adresse de référence est directement accordée à l'enfant, le tribunal invitant expressément la mère à «réitérer effectivement une demande de régularisation de son séjour»<sup>327</sup> ou à «demander une régularisation de son séjour»<sup>328</sup> sur la base de l'article 9bis de la loi du 15 décembre 1980.

## C. Contestation de la compétence territoriale par le CPAS (15 décisions)

Le CPAS refuse parfois l'adresse de référence parce qu'il a des doutes quant à la présence du demandeur sur le territoire de la commune. Si cet argument est suffisamment étayé, le tribunal confirmera la décision, par exemple lorsqu'un homme reconnaît implicitement qu'il séjourne en fait dans une caravane dans une autre ville<sup>329</sup>. Un autre exemple est celui d'un homme que l'on ne peut trouver qu'à un seul endroit dans la commune, lorsque la visite a été annoncée au préalable : le reste du temps, il n'était pas présent et par la suite d'autres faits ont aussi montré qu'il ne séjournait pas sur le territoire de la commune<sup>330</sup>. Parfois, le tribunal estime, comme le CPAS, que le lieu de résidence effectif du demandeur ne peut pas être constaté par manque de collaboration de ce dernier<sup>331</sup>. Cela a par exemple été le cas d'un demandeur qui ne voulait pas révéler le lieu précis du garage dans lequel il dormait pour ne pas causer de problèmes au propriétaire<sup>332</sup>. Dans un jugement qui constatait qu'un demandeur faisait la navette avec sa caravane entre deux communes différentes, le tribunal a estimé qu'aucune de ces deux communes ne devait lui fournir une adresse de référence parce qu'il ne pouvait pas suffisamment démontrer où se trouvait son lieu de résidence effectif et que, selon le tribunal, il ne répondait pas à la condition d'être un sans-abri<sup>333</sup>. On peut se demander si le raisonnement du tribunal concernant la compétence

325 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 26 avril 2017, AR 17/821/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 15 juin 2017, AR 17/2299/A.

326 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 6 juin 2017, AR 17/2103/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 18 septembre 2017, AR 17/4235/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 18 septembre 2017, AR 17/4233/A.

327 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 10 novembre 2017, AR 17/4319/A.

328 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 12 mai 2017, AR 16/13706/A.

329 Trib. trav. Saint-Nicolas 4 juillet 2016, AR 15/2393/A.

330 C. trav. Bruxelles 14 avril 2016, AR 2014/AB/637.

331 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 15 décembre 2016, AR 16/7776/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 8 mai 2017, AR 16/13061/A.

332 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 28 novembre 2016, AR 16/7373/A.

333 Trib. trav. Dinant 25 avril 2017, AR 16/953/A, 16/954/A, 16/955/A et 16/1124/A.

territoriale peut être suivi, étant donné que cela signifierait qu'un demandeur n'obtiendrait pas d'adresse de référence alors qu'il répond à toutes les conditions d'attribution. Cette décision a fait l'objet d'un appel, mais l'affaire ne sera examinée que le 2 octobre 2018 par la Cour du travail de Liège.

En ce qui concerne la compétence territoriale, le tribunal ne suit pas toujours le raisonnement construit par le CPAS dans son enquête sociale. Le premier exemple concerne une femme qui était hébergée par sa mère. Initialement, elle a reçu une adresse de référence, mais le CPAS la lui a retirée après avoir effectué une visite domiciliaire. Lors de cette visite, la mère aurait indiqué que cela faisait longtemps que sa fille ne résidait plus chez elle. Le CPAS a cru pouvoir en conclure qu'elle ne résidait plus sur le territoire de la commune. La Cour du travail de Bruxelles n'a pas suivi ce raisonnement et a décidé que le CPAS devait lui octroyer une adresse de référence. Elle a en effet estimé que rien n'indiquait que la demandeuse avait soudainement trouvé une résidence hors de la commune depuis la décision initiale. De plus, de l'enquête sociale et de la visite domiciliaire ne pouvait qu'être déduit que la demandeuse ne résidait pas constamment à l'adresse de sa mère. Cela ne suffisait cependant pas pour conclure qu'elle ne remplissait plus les conditions pour obtenir une adresse de référence, d'autant plus que divers documents et témoignages indiquaient que la demandeuse résidait toujours sur le territoire de la commune. Il convient de faire remarquer à cet égard que la femme avait réintroduit une demande auprès du CPAS en cours de procédure et avait alors obtenu une adresse de référence<sup>334</sup>. Dans une autre affaire, le CPAS avait refusé d'accorder une adresse de référence à un homme souffrant de problèmes psychiques parce que sa compétence territoriale n'était pas établie. À l'audience, il a demandé à pouvoir obtenir une adresse de référence auprès d'une association parce que celle-ci l'avait autorisé pendant quelques mois à recevoir son courrier chez elle. Le tribunal a refusé de faire droit à la demande à défaut de base légale, mais a estimé que le CPAS était territorialement compétent. Il y avait suffisamment d'éléments de fait qui reliaient le demandeur au territoire de la commune<sup>335</sup>.

Par ailleurs, les habitudes d'achat des personnes sans abri peuvent être importantes pour déterminer la compétence territoriale du CPAS. Dans une affaire, le CPAS avait refusé d'octroyer une adresse de référence parce que les explications incohérentes du demandeur le faisaient douter de la résidence effective de celui-ci. Le tribunal a estimé que la demande était fondée étant donné que plusieurs commerçants de la commune ont attesté que l'homme était un client régulier<sup>336</sup>. Un autre CPAS a décidé de supprimer l'adresse de référence d'un sans-abri en raison d'un manque de collaboration de celui-ci, qui était aussi dû à des problèmes psychiques, et a contesté sa compétence territoriale. L'enquête sociale incluant l'examen des extraits de compte bancaire de cet homme a révélé qu'il achetait la plus grande partie de sa nourriture dans une autre commune. Il s'en est justifié en disant qu'il trouvait

que le pain de la boulangerie qu'il fréquentait était meilleur. Lors de l'examen de son recours, le tribunal s'est montré critique envers le CPAS : selon lui, ce n'est pas parce qu'on effectue ses achats dans une autre commune qu'on y habite effectivement<sup>337</sup>. Par rapport au manque de collaboration, le tribunal a aussi trouvé déplacé que l'on attende l'apport de preuves bureaucratiques de la part d'un sans-abri et que ce dernier ne puisse pas se déplacer librement sans risquer de perdre sa seule source de revenus.

Pour le reste, un certain nombre de contestations de la compétence territoriale ont été déclarées sans objet<sup>338</sup> et, dans un cas, l'action en justice a été déclarée irrecevable parce que trop tardive<sup>339</sup>. (...)

#### D. Manque de collaboration de la personne en question (13 décisions)

Lorsque le manque de collaboration est tout à fait manifeste, le tribunal donne raison au CPAS. Le droit à l'aide sociale comporte aussi certaines obligations. Dans une affaire, le tribunal a jugé qu'une femme qui confirmait elle-même refuser toute forme d'accompagnement ne satisfaisait pas à ces obligations<sup>340</sup>. De même, une personne qui ne vient pas aux rendez-vous, qui ne relève pas son courrier et qui ne réagit pas au téléphone risque aussi de perdre son adresse de référence<sup>341</sup>. Il en va de même en cas de non-respect d'engagements pris après l'octroi de l'adresse de référence<sup>342</sup>.

Ici aussi, le tribunal estime parfois que le CPAS a été trop sévère ou a ignoré d'autres informations pertinentes. Cela a été le cas dans l'affaire déjà citée de l'homme qui utilisait chaque jour Facebook. Le CPAS avait estimé qu'il fournissait trop peu d'informations et le centre a dès lors mis en doute sa situation de sans-abrisme. Il pensait en outre pouvoir déduire de son utilisation de Facebook qu'il avait une résidence fixe. Mais le CPAS a ignoré dans cette affaire beaucoup d'autres informations qui confirmaient la situation de sans-abri, dont le témoignage d'un tiers neutre<sup>343</sup>.

Dans des affaires déjà mentionnées<sup>344</sup>, le CPAS a invoqué le manque de collaboration pour contester sa compétence territoriale. La jurisprudence est divisée à ce sujet (...)

334 C. trav. Bruxelles 13 octobre 2016, AR 2015/AB/928.

335 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 19 avril 2017, AR 16/8344/A et 16/10358/A.

336 Trib. trav. Namur 23 septembre 2016, AR 16/396/A et 16/397/A.

337 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 14 mars 2016, AR 15/12589/A.

338 Trib. trav. Namur 24 novembre 2017, AR 17/913/A ; Trib. trav. Namur 24 novembre 2017, AR 17/383/A.

339 Trib. trav. Dinant 28 novembre 2017, AR 17/472/A.

340 Trib. trav. Malines 4 janvier 2017, AR 15/1378/A – 15/1427/A – 16/576/A.

341 Trib. trav. Namur 11 mars 2016, AR 15/1559/A ; Trib. trav. Ypres 2 septembre 2016, AR 15/428/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 6 septembre 2017, AR 17/3044/A.

342 Trib. trav. Saint-Nicolas 1 mars 2016, AR 15/556/A.

343 C. trav. Bruxelles 7 janvier 2016, AR 2014/AB/1155.

344 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 14 mars 2016, AR 15/12589/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 28 novembre 2016, AR 16/7373/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 19 avril 2017, AR 16/8344/A et 16/10358/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 8 mai 2017, AR 16/13061/A.

### E. Fraude aux allocations et fuite face à des créanciers (7 décisions)

Dans un nombre limité de cas, le refus de l'adresse de référence est motivé par des soupçons de tentative de fraude ou de fuite face à des créanciers ou parce que l'adresse de référence est un instrument dont on soupçonne qu'il est abusivement utilisé pour ces motifs.

Dans des cas déjà discutés, le CPAS a estimé et le tribunal a confirmé que le demandeur se présentait faussement comme un sans-abri dans le but d'échapper à ses créanciers, ce que le tribunal a confirmé<sup>345</sup>.

Dans d'autres cas, il s'agissait plutôt de fraude sociale, l'adresse de référence étant abusivement utilisée pour bénéficier d'une allocation plus élevée<sup>346</sup>. Il s'est ainsi avéré, dans un autre cas évoqué plus haut, que le demandeur cohabitait avec ses parents et qu'il cherchait à éviter que son allocation d'invalidité ne lui soit versée au taux cohabitant<sup>347</sup>. (...)

### F. Imposition de conditions supplémentaires par le CPAS (5 décisions)

(...) Tant la jurisprudence que la doctrine s'accordent pour estimer que l'octroi d'une adresse de référence est une compétence liée<sup>348</sup>. Cela signifie que, lorsqu'un demandeur répond aux conditions légales pour obtenir une adresse de référence, l'administration communale ou le CPAS ne disposent pas du pouvoir discrétionnaire de refuser la demande. (...)

Pourtant, un CPAS impose parfois des conditions supplémentaires qui ne figurent pas dans la loi et qui devraient dès lors être rejetées par le juge. Dans une affaire, le tribunal a qualifié de problématique l'imposition de conditions supplémentaires parce qu'il n'en avait pas été fait mention lors de l'octroi de l'adresse de référence. Il ne pouvait donc s'ensuivre aucun refus sur cette base-là<sup>349</sup>. Or, la Cour du travail de Bruxelles est quant à elle claire à ce propos. Dans une affaire où le CPAS avait refusé de prolonger l'adresse de référence d'une femme, elle a jugé que «le fait, à supposer même qu'il soit avéré, que Madame R. ne fasse pas d'efforts suffisants pour trouver un logement autonome n'est pas une condition à l'octroi ou au maintien d'une adresse de référence».<sup>350</sup>

Mais les conditions en soi ne sont pas toujours considérées comme problématiques par le tribunal. Un CPAS a ainsi refusé une adresse de référence parce qu'un homme ne recherchait pas suffisamment un logement et un emploi. Le tribunal a estimé que l'homme se trouvait dans une impasse : il était difficile de chercher du travail sans adresse officielle, mais sans argent il est tout aussi difficile de trouver une adresse fixe en louant un logement. C'est pourquoi le tribunal a décidé d'octroyer temporairement une adresse de référence, mais à la condition que l'homme recherche du travail et un logement durant cette période<sup>351</sup>.

Afin de conserver le droit à une adresse de référence, la législation<sup>352</sup> impose au bénéficiaire de se présenter au moins tous les trois mois au CPAS (...). Il ressort cependant d'un certain nombre de décisions que le fait que certains CPAS attendent parfois des bénéficiaires qu'ils se présentent à une fréquence plus élevée – par exemple tous les mois – que celle prévue par la loi ne pose pas de problème au tribunal. Il faut préciser que, dans la pratique, les professionnels qui travaillent avec des personnes sans-abri préfèrent que ces dernières soient plus souvent en contact avec le CPAS parce qu'un délai de trois mois comporte trop de risques de perte d'allocations et d'autres droits<sup>353</sup>. D'un autre côté, ils soulignent aussi le danger d'enfoncer encore davantage ces personnes dans les problèmes si les CPAS procèdent trop vite à la suppression de l'adresse de référence lorsque le sans-abri ne vient pas relever son courrier de manière suffisamment régulière<sup>354</sup>. (...)

Enfin, nous avons vu dans la thématique du séjour illégal que le tribunal a estimé que le CPAS imposait une condition supplémentaire illégale en refusant une adresse de référence au motif que celle-ci «ne pouvait pas servir à régulariser un séjour»<sup>355</sup>.

### G. Conséquences de l'adresse de référence (5 décisions)

En théorie, l'adresse de référence ne devrait pas avoir d'influence sur le montant de l'allocation. Mais dans la pratique, il s'avère que cela pose parfois des problèmes non voulus. Ainsi, un homme percevait une allocation d'invalidité comme isolé. Il était inscrit à une adresse de référence auprès d'une personne physique. L'institution qui verse les allocations en a déduit qu'il était cohabitant, ce qui signifiait qu'il touchait un trop grand montant et elle a réclamé le remboursement du trop-perçu. La cour du travail a fait remarquer à juste titre que l'adresse de référence n'équivalait pas à un lieu d'habitation ou de résidence. Le rapport social démontrait en outre que l'homme était bel et bien sans-abri<sup>356</sup>. Dans une autre affaire, un homme contestait la décision du CPAS de ramener son revenu d'intégration sociale au taux de cohabitant à cause

345 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 24 mars 2016, AR 15/12990/A ; Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 1 septembre 2017, AR 16/13257/A.

346 Trib. trav. Namur 22 avril 2016, AR 15/1557/A ; Trib. trav. Dinant 13 septembre 2016, AR 16/528/A ; Trib. trav. Namur 28 octobre 2016, AR 16/1450/A.

347 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 17 novembre 2016, AR 16/7577/A.

348 Cass. 16 juin 2006, C.05.0287.F, sur [www.cass.be](http://www.cass.be) ; F. Bouquelle, C. Maes, K. Stangherlin, "Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale" in H. Mormont, & K. Stangherlin (eds.), *Aide sociale – Intégration sociale*, Bruxelles, La Chartre, 2011, 25.

349 C. trav. Bruxelles 27 septembre 2016, AR 2014/AB/815 (dans cette affaire, la Cour critique l'imposition, par le CPAS, d'une condition de recherche de logement) ; Trib. trav. Saint-Nicolas 7 mars 2017, AR 16/1320/A.

350 C. trav. Bruxelles 27 septembre 2016, AR 2014/AB/815.

351 Trib. trav. Anvers 11 février 2016, AR 15/4011/A.

352 Art. 20, §3 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, *M.B.*, 15 août 1992.

353 Conseil consultatif de la Santé et de l'Aide aux Personnes, Section Action Sociale (2015). *Adresse de référence pour les sans-abris. Quelques suggestions pour une application optimale du dispositif*, Bruxelles, Betty Nicaise, p. 14-15.

354 *Netwerk tegen armoede*, *op cit.*, 2017, p. 30.

355 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 21 mars 2016, AR 15/13143/A.

356 C. trav. Gand 1er décembre 2017, AR 2017/AG/7.

d'incertitudes quant à sa résidence effective. Selon l'exposé des faits, l'homme disposait aussi bien d'une adresse de référence que d'une inscription provisoire à l'adresse où se trouvait sa caravane. Au vu du manque persistant de clarté, le tribunal a finalement ordonné une réouverture des débats<sup>357</sup>. Dans un troisième cas, il s'agissait de quelqu'un qui bénéficiait seulement d'un revenu d'intégration sociale comme cohabitant alors qu'il était sans-abri et qu'il avait une adresse de référence. Le tribunal a condamné à juste titre le CPAS au paiement du revenu d'intégration sociale comme isolé<sup>358</sup>.

L'adresse de référence peut aussi avoir des conséquences pour d'autres demandes. Le CPAS a ainsi refusé à une femme une prime d'installation parce que, depuis sa radiation des registres de la population, elle avait déjà été inscrite à trois nouvelles adresses et que, selon le CPAS, elle n'était donc plus sans-abri. Mais il s'agissait de trois adresses de référence différentes et successives. Le tribunal a dès lors condamné à juste titre le CPAS à payer la prime d'installation<sup>359</sup>.

#### H. L'absence de décision de la part du CPAS (3 décisions)

Lorsque le CPAS ne prend pas de décision dans le mois suivant la demande d'une adresse de référence, un recours peut être intenté auprès du tribunal du travail<sup>360</sup>. Cela a par exemple été le cas pour un sans-abri qui répondait pourtant clairement à toutes les conditions. Le tribunal a souligné l'importance d'une adresse fixe permettant au moins à cet homme de mettre en ordre son assurance-maladie<sup>361</sup>. Dans une autre affaire, l'action a été déclarée sans objet étant donné qu'un homme avait introduit une requête après une décision positive du CPAS à sa demande, mais que cette décision n'avait pas encore été communiquée au demandeur<sup>362</sup>.

#### I. Demande d'aide sociale (2 décisions)

Dans une affaire, l'adresse de référence a été refusée pour plusieurs raisons, dont l'une était l'absence de demande d'aide sociale<sup>363</sup>. Une circulaire indique cependant clairement que la demande d'une adresse de référence doit être considérée comme une demande d'aide sociale<sup>364</sup>. C'est aussi de cette manière qu'elle est systématiquement expliquée dans la jurisprudence<sup>365</sup>. (...)

#### J. Motivation incomplète du CPAS (1 décision)

Il arrive que les motifs de refus du CPAS soient trop vagues. Un CPAS a ainsi refusé une adresse de référence à un homme parce qu'il n'avait pas respecté les conditions (lorsqu'il avait une précédente adresse de référence) et qu'il n'avait pas fourni

suffisamment de preuves des démarches entreprises pour améliorer sa situation. Mais le CPAS n'a pas fourni d'exemples concrets. Le tribunal a dès lors estimé que la décision était formulée de manière trop générale et a pris une décision à la place du CPAS. Finalement, il a jugé que l'adresse de référence ne pouvait pas être octroyée car le demandeur ne démontrait pas d'absence de ressources suffisantes pour disposer d'un logement<sup>366</sup>.

### 1.3. CONCLUSIONS SUR LE RECOURS (OU NON) AUX VOIES DE RECOURS

**67.** Même si les juridictions du travail sont parmi les plus accessibles du système judiciaire (voy. *supra* n°63), le nombre de procédures traitées est assurément très inférieur au nombre des problèmes vécus. Il y a démonstration ici du non-exercice du droit au juge social dans le chef de publics extrêmement vulnérables. Plusieurs organisations confirment ce constat préoccupant, rappelant que les procédures juridictionnelles, même les plus souples, demeurent trop imposantes pour les personnes précarisées<sup>367</sup>.

Les membres de l'Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale (ABETRASS) alertent, pour leur part, en 2018, des avatars suivants: «les barreaux observent que les listes d'avocats désireux d'accomplir des prestations au titre de l'aide juridique se réduisent. Les magistrats constatent que les justiciables sont plus souvent sans conseil aux audiences de sécurité sociale. (...) Le procès doit être largement ouvert en terme de coût, de procédure et de représentation du justiciable, pour que chacun dispose effectivement et en temps utile de ses moyens d'existence. C'est spécialement vrai en période d'austérité»<sup>368</sup>.

**68.** Les Réseaux de lutte contre la pauvreté<sup>369</sup> et de nombreux autres acteurs recommandent dès lors :

- de **restaurer la procédure de recours gratuite et accessible auprès du SPF de l'Intérieur** ;
- ou d'**instaurer une instance de médiation indépendante** qui motivera sa décision. Cette instance devrait, en outre, établir un rapport annuel des plaintes enregistrées pour fonder des recommandations politiques ;

357 Trib. trav. Marche-en-Famenne 8 juin 2017, AR 17/143/A.

358 Trib. trav. Liège 16 novembre 2017, AR 16/4625/A.

359 Trib. trav. Liège 13 novembre 2017, AR 17/3091/A.

360 Art. 71, 2 de la loi sur les CPAS.

361 Trib. trav. Anvers 20 avril 2017, AR 16/6598/A.

362 Trib. trav. Bruxelles (Fr.) 26 février 2016, AR 15/11682/A.

363 Trib. trav. Gand 17 mars 2017, AR 16/1750/A.

364 [https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/ob\\_1998-07-27\\_fr.pdf](https://www.mi-is.be/sites/default/files/documents/ob_1998-07-27_fr.pdf)

365 G. Gorissen, *Het referentieadres voor daklozen : bescherming of belemmering ?*, onuitg. Masterthesis Rechten KU Leuven, 2017, p. 44.

366 Trib. trav. Hasselt 20 mai 2016, AR 15/2426/A.

367 Voy. les différents rapports cités émanant du Service de lutte contre la pauvreté. Voy. également Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017, p. 2 et pp. 47 et. Ce point de vue est partagé par des organisations bruxelloises également, dont le Forum bruxellois de lutte contre la Pauvreté, ainsi que la Brussels Platform Armoede

368 Les membres de l'Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale (ABETRASS), «L'accès étranglé au procès social», *J.T.*, 2018, p. 144.

369 Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017, p. 47.

- **d'organiser des contrôles** (par le service d'inspection du SPP IS ?) à l'improviste, spécifiques et anonymes, dans les CPAS concernés par des plaintes fondées récurrentes, **avec pour conséquence des sanctions**. Les CPAS contrôlés seraient conduits alors à justifier tous les dossiers pour lesquels une décision négative a été rendue.

Il y a là des parallélismes avec les suggestions en matière de discrimination.

## 2. REFUS DE L'INSCRIPTION PROVISOIRE<sup>370</sup>

**69.** On répliquera ici, globalement, le même schéma que celui privilégié pour l'adresse de référence. Après avoir dressé brièvement les contours de la problématique (2.1.), on déclinera les recours existants (2.2.).

### 2.1. CONTOURS DE LA PROBLÉMATIQUE

#### 2.1.1. EN DROIT : RÈGLES EN VIGUEUR POUR L'OCTROI DE L'INSCRIPTION PROVISOIRE

**70.** La loi prévoit que «*les personnes 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, tel que l'a constaté l'instance judiciaire ou administrative habilitée à cet effet, ne peuvent être inscrites qu'à titre provisoire par la commune aux registres de la population. Leur inscription reste provisoire tant que l'instance judiciaire ou administrative habilitée à cet effet n'a pas pris de décision ou de mesure en vue de mettre fin à la situation irrégulière ainsi créée. L'inscription provisoire prend fin dès que les personnes ont quitté le logement ou qu'il a été mis fin à la situation irrégulière*»<sup>371</sup>.

Autrement formulé, **l'inscription «provisoire» doit être accordée**, par la commune, **à tout ménage qui réside effectivement**<sup>372</sup> **dans un logement déclaré non conforme** aux règles de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou d'aménagement du territoire, pour autant qu'elle n'ait

pas d'autre résidence principale. Le refus d'inscription ne peut se fonder que sur des contrôles négatifs selon lesquels le demandeur n'habite pas à l'adresse indiquée.

Ce dispositif de l'inscription provisoire est salubre, vu le nombre de personnes en situation de pauvreté vivant dans un logement ne respectant pas les règles précitées, dont la destination première n'est pas l'habitation permanente, tel un appartement ou une maison insalubre, un garage, un abri de jardin, une maison de vacances, un espace commercial loué pour habiter, une caravane, un squat, un immeuble mis en location par un 'marchand de sommeil',...<sup>373</sup>

Le Conseil d'État, saisi d'un recours contre le refus d'inscription provisoire par une commune, a ainsi clairement rappelé les objectifs de ce dispositif : «*d'une part, assurer la fidélité des données des registres de la population par rapport à la réalité de la résidence, et d'autre part, éviter que les personnes résidant de manière permanente dans les lieux qui n'y sont pas destinés encourrent une marginalisation sociale à défaut d'inscription*»<sup>374</sup>.

**71.** La domiciliation provisoire offre à l'individu une **protection en tous points similaire à celle que procure l'inscription définitive**<sup>375</sup>. Le qualificatif de «provisoire» a pour vocation à la fois d'attirer l'attention du pouvoir communal sur la présence d'une habitation illégale sur son territoire, mais aussi «de prévenir l'intéressé de ce que son logement est désormais dans le collimateur de l'autorité locale en quelque sorte et que, corrélativement, une certaine précarité affecte son séjour dans les lieux puisque la commune est censée engager des actions pour mettre fin à la situation litigieuse»<sup>376</sup> : en obligeant le résident à déménager (et l'expulser le cas échéant) ou à faire des travaux d'aménagement.

**72.** Depuis le 10 décembre 2015, la loi prévoit littéralement que l'inscription provisoire ne pourra prendre fin que «lorsque les personnes ont quitté le logement ou qu'il a été mis fin à la situation irrégulière»<sup>377</sup> (ainsi, par exemple, une habitation – à l'origine insalubre – déclarée salubre après des travaux d'aménagement et une inspection ; ou la régularisation des maisons de vacances en habitations permanentes). Force est de constater qu'en «l'absence désormais de toute date butoir, l'inscription provisoire est

370 Pour une description circonstanciée du dispositif de l'inscription provisoire, voy. N. Bernard, «L'inscription provisoire dans les registres de la population. Éradiquer l'occupation illégale... ou l'illégalité de l'occupation ?», *Kluwer / Chr. D.S. – Soc. Kron.*, 2012, 08, pp. 393-406 ; N. Bernard, «Le nouveau régime de l'inscription provisoire dans les registres de la population (Loi du 9 novembre 2015)», *J.T.*, février 2017, p. 150 ; N. Bernard, «De l'inscription provisoire (dans les registres de la population) d'une personne habitant un parc résidentiel : une confirmation sur le principe et, à propos du recours, un revirement de jurisprudence», *Revue de droit communal*, 2015/2, pp. 25-40.

371 Art. 1er, § 1er, 1°, al. 2 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population.

372 La résidence doit être durable, et non occasionnelle ou momentanée.

373 Service lutte, 2018, p. 15 ; Netwerk tegen armoede, *op cit.*, 2017.

374 C.E., (XVe chambre), 27 novembre 2014, *commune de Tellin*, n° 229.392.

375 «L'inscription provisoire d'un citoyen [engendre] les mêmes conséquences qu'une inscription "ordinaire"», a précisé — récemment encore — le ministre compétent (de l'Intérieur). «Au niveau du citoyen, il n'y a aucun changement concernant son inscription aux registres de la population» (*Bull. Q.R.*, n°54-073, 17 mai 2016, p. 105). Le législateur a, en revanche, rappelé, en 2015, le principe selon lequel l'inscription provisoire n'entraîne pas la légalisation de la situation irrégulière. Voy. *Projet de loi portant des dispositions diverses Intérieur, Doc. Parl., Chambre*, 2014-2015, n° 1298/001, p. 11.

376 N. Bernard, «Le nouveau régime de l'inscription provisoire dans les registres de la population (Loi du 9 novembre 2015)», *J.T.*, février 2017, p. 151.

377 Art. 1er, § 1er, 1°, al. 2 de la loi du 19 juillet 1991 tel que modifié par la Loi du 9 novembre 2015 portant dispositions diverses Intérieur, *M. B.*, 30 novembre 2015, entrée en vigueur le 10 décembre 2015.

potentiellement illimitée. On a donc, là en germe, une inscription *définitivement* provisoire !<sup>378</sup>.

Avant le 10 décembre 2015, si dans les trois mois de la demande d'une inscription provisoire, la commune n'avait pas entamé la procédure administrative et judiciaire prévue pour mettre fin à la situation irrégulière, l'inscription devenait définitive ; et l'inscription provisoire ne pouvait par ailleurs durer plus de trois ans, durée à l'issue de laquelle elle revêtait un caractère définitif également, et ce alors même que la situation du bâtiment était demeurée inchangée<sup>379</sup>.

La réforme de 2015 abrogeant ces délais **viserait à rompre avec une pratique trop fréquente de refus d'inscription provisoire par les communes** : le but de ces dernières étant d'éviter qu'en cas de carence d'intervention communale destinée à mettre un terme à la situation d'illégalité dans la temporalité auparavant fixée, le caractère définitif de l'inscription advienne et induise en erreur les habitants se croyant – erronément – autorisés à une installation définitive et protégés contre une expulsion. Reste à identifier si les refus d'inscription provisoire ont diminué depuis décembre 2015.

**73.** Force est de mentionner qu'une nouvelle proposition de loi fut déposée le 27 janvier 2016<sup>380</sup>, visant à instaurer une future interdiction d'inscription dans les registres de la population lorsque le logement a été déclaré inhabitable<sup>381</sup>. Les parlementaires à la manœuvre déclarent vouloir mettre un terme à une situation dénoncée par les communes, jugeant illogique de devoir inscrire, même provisoirement, des personnes dans un logement nocif pour la santé et la sécurité publiques.

Les trois associations des villes et communes, consultées au sujet de cette proposition, ont précisé qu'en cas d'adoption de cette dernière, il faudra impérativement trouver une solution alternative pour garantir l'inscription des personnes concernées dans les registres de la population, certaines d'entre elles n'entrant pas dans les conditions d'obtention d'une adresse de référence<sup>382</sup>. Brulocalis ajoute

utilement «*qu'il conviendrait d'élargir et d'approfondir la réflexion en se fixant comme objectif, en concertation avec les Régions, le renforcement des outils légaux et des moyens mis à la disposition de la justice et des autorités publiques pour sanctionner plus efficacement et plus rapidement les propriétaires indécents qui abusent de locataires en état de fragilité*»<sup>383</sup>.

Le 5 juin 2018, cette proposition de loi a toutefois été retirée. Il faudra être vigilant sur toute évolution dans cette matière.

## 2.1.2. EN FAIT : CONSTAT DE NOMBREUX REFUS OU RADIATIONS ARBITRAIRES D'INSCRIPTIONS PROVISOIRES

**74.** Selon des rapports convergents, les communes, avant la réforme de décembre 2015, refusaient régulièrement les inscriptions provisoires, notamment parce qu'elles appréhendaient les procédures lourdes d'expulsion<sup>384</sup>. Des témoignages recueillis en 2018 attestent malheureusement que les refus d'inscription, y compris provisoires, demeurent aujourd'hui nombreux (voy. *infra* n°76).

**75.** Christophe Verschoore, **attaché au Service population et cartes d'identité du S.P.F. intérieur**, dénonçait, en 2012, les pratiques suivantes : «*de par les requêtes et témoignages adressés par des citoyens à la Direction générale institutions et Population du S.P.F. intérieur, on peut constater de nombreuses situations abusives où une commune refuse d'inscrire dans les registres de la population une personne qu'elle considère mal logée car le logement qu'elle a choisi contrevient notamment à des réglementations en matière d'aménagement du territoire, de sécurité, de salubrité, d'urbanisme ou encore d'environnement. Les personnes qui logent de manière permanente dans des campings (caravanes ou chalet) en zone de loisirs à vocation touristique sont certainement au premier rang des victimes de ses abus. Les communes qui refusent d'inscrire dans leurs registres de la population des personnes qui résident de fait (présence effective et permanente de l'intéressé constaté après enquête de police) dans un camping sont clairement dans l'illégalité puisqu'elles refusent d'appliquer la loi. L'inscription aux registres de la population est obligatoire et est indépendante des conditions matérielles et juridiques de l'installation*»<sup>385</sup>.

378 N. Bernard, *op cit.*, J.T., février 2017, p. 150.

379 Voy. l'ex-art. 16 § 2, al. 1er de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers. Cet article a été abrogé par un AR du 9 mars 2017.

380 Proposition de loi du 27 janvier 2016 instaurant une interdiction d'inscription dans les registres de la population lorsque le logement a été déclaré inhabitable, *Doc. Parl.*, Chambre, 2015-2016, n° 1612/001, disponible sur [www.lachambre.be](http://www.lachambre.be). Le Conseil d'État a remis son avis sur cette proposition le 16 avril 2018.

381 Par ailleurs, d'un point de vue légistique, la proposition nous semble en tout cas imprécise dans sa formulation : qu'entend-on par «déclaration d'inhabitabilité»? S'agit-il des arrêtés pris sur la base de la police administrative générale (Nouvelle loi communale) ou sur la base de la police spéciale du logement (Code du logement), ou bien les deux? Cet élément nous semble dès lors devoir être précisé.

382 Avis du VVSG du 24 octobre 2017 ; Avis de l'UCW du 22 novembre 2017 ; Avis de Brulocalis du 15 novembre 2017 ; disponible sur [www.brulocalis.brussels](http://www.brulocalis.brussels) qui rappelle aussi que d'un point de vue de la commune, le mécanisme

de l'inscription provisoire a une utilité en ce qu'il «permet de localiser les personnes vivant dans des lieux dangereux ou insalubres, afin de pouvoir apporter des réponses appropriées dans l'intérêt de ces occupants, et plus largement, de pouvoir connaître la composition de sa population».

383 Avis de Brulocalis du 15 novembre 2017 : [http://www.brulocalis.brussels/fr/avis-de-brulocalis-inscription-provisoire-dans-les-logements-inhabitables.html?cmp\\_id=7&news\\_id=5719](http://www.brulocalis.brussels/fr/avis-de-brulocalis-inscription-provisoire-dans-les-logements-inhabitables.html?cmp_id=7&news_id=5719)

384 Netwerktegenarmoede, *op cit.*, 2017, pp. 17 et 34 ; Service de lutte contre la pauvreté, *op cit.*, 2018, pp. 14-16.

385 Chr. Verschoore, «L'habitat alternatif sous l'angle de l'inscription aux registres de la population», *La norme à l'épreuve de l'habitat alternatif*, sous la direction de N. Bernard, Bruxelles, La Chartre, 2012, p. 114.

Nicolas Bernard rapporte à son tour, en 2015, dans un registre approchant, «*qu'il arrive que des communes ayant bien acté l'inscription procèdent peu de temps après à la radiation d'office de l'intéressé<sup>386</sup>, prétendant à l'analyse (mais de manière sommaire) qu'il n'a jamais habité dans le parc résidentiel en question. Or, il serait pour le moins hâtif de déduire par exemple d'une faible consommation d'électricité une absence de l'individu dans son lieu de vie dès lors que, généralement de superficie fort réduite, les logements de type caravane ou chalet se révèlent peu énergivores*»<sup>387</sup>.

**76.** Le Service droit du bail de l'**Atelier des droits sociaux**, à travers le témoignage de Catherine Culot le 13 mars 2018, observe – sur la base des propos des consultants – que la **problématique des refus d'inscription est majeure** chez eux : «*depuis début 2012 et jusque fin 2016, le service a répondu à une demande croissante de questions relatives à l'inscription au registre de la population, et spécifiquement en matière de refus et de recours. Déjà avant 2012, des communes ont exploité tous les dispositifs possibles pour refuser l'inscription même provisoire au registre de la population afin de refouler des personnes jugées indésirables. Et les fonctionnaires communaux se sont bien gardés de fournir une attestation relative au refus. Devant la multiplication des recours auprès du S.P.F. Intérieur, le Gouvernement fédéral actuel a modifié la législation*».

Les coordinateurs (IbtissamBelhaj et Mahomed El Morabit) de l'**Union des Locataires Quartier Nord (ULQN)**, interrogés le 23 mars 2018, constatent, de leur côté, le **règne de l'arbitraire** en matière d'inscriptions : certains agents de quartier refusent l'inscription – même à titre provisoire – jugeant le logement pas assez salubre (problèmes d'humidité, câbles visibles partout,...), ou trop petit en comparaison avec la composition familiale, alors que d'autres acceptent la surpopulation.

Pour la **FEBUL**, représentée par Maria Krislova, lors d'une rencontre le 15 mai 2018, l'inscription domiciliaire est un **enjeu central** dans l'accompagnement des occupants à titre précaire d'un bâtiment vide. Les refus ne sont pas systématiques, mais fréquents (en invoquant la brièveté de l'occupation prévue ou l'insalubrité des lieux) et «*jamais rédigés noir sur blanc*». Elle ajoute, abondant dans le sens de l'ULQN, que «*les refus d'inscription liés parfois à la surpopulation ou à l'état du logement, sont très peu transparents, très arbitraires, au cas par cas, à l'appréciation des agents de quartier. La marge de refus d'inscription qu'ils s'octroient est beaucoup plus large que ce que la loi permet en principe*». Généralement, l'inscription provisoire n'est pas suggérée

386 Laquelle répond pourtant à des conditions strictes (qu'on songe seulement au rapport d'enquête présenté par l'officier de l'état civil constatant «l'impossibilité de déterminer la résidence principale», imposé par l'art. 8, al. 2, A.R. du 16 juillet 1992). Voir pour une illustration Bruxelles (Ilème ch.), 8 décembre 2005, J.T., 2006, p. 77. Voy. également, mais en sens inverse, C.E., 30 mars 1993, n° 42.499.

387 N. Bernard, «De l'inscription provisoire (dans les registres de la population) d'une personne habitant un parc résidentiel : une confirmation sur le principe et, à propos du recours, un revirement de jurisprudence», *Revue de droit communal*, 2015/2, p. 32.

par la commune. Et même s'ils rencontrent peu de cas de radiation à la FEBUL, celle-ci n'est souvent pas justifiée. M. Krislova précise encore être confrontée à une «*résistance stratégique ou idéologique à la domiciliation dans le chef des bailleurs car ils pensent que ce serait reconnaître aux occupants un droit équivalent au bail*». Dans le cadre d'une convention d'occupation précaire avec une Régie communale, le FEBUL a été témoin de la demande de cette dernière à ce que le service population refuse la domiciliation des occupants. La FEBUL constate ensuite, le plus souvent, l'abandon – par les intéressés – du recours contre ces décisions de refus d'inscription, pour ne pas mettre en péril le projet d'occupation et briser le partenariat.

## 2.2. LES RECOURS

### 2.2.1. EN THÉORIE

**77.** Les nombreuses pratiques arbitraires évoquées supra devraient, assurément, faire l'objet d'un recours par les personnes préjudiciées.

Nous devons toutefois, à nouveau, constater une régression regrettable en matière de recours accessibles.

#### 2.2.1.1. Recours devant le SPF Intérieur

**78.** Avant la réforme entrée en vigueur le 10 décembre 2015, le SPF Intérieur (Direction générale Institutions et Population) pouvait être saisi de tout contentieux «en matière de résidence principale»<sup>388</sup>, avec un large pouvoir d'appréciation<sup>389</sup>. En cas de refus d'inscription provisoire lié au fait que le logement ne répondait pas aux normes de salubrité, de sécurité ou d'aménagement du territoire et d'urbanisme, la personne, qui contestait cette décision auprès du SPF Intérieur, obtenait toujours gain de cause.

388 Le Conseil d'État, dans un arrêt antérieur à la réforme de 2015, avait précisé que la loi ne circonscrit pas la compétence du Ministre de l'Intérieur aux seuls cas où émerge un différend relatif à la réalité de la résidence habituelle d'une personne en un lieu donné, mais vise «toutes les difficultés ou contestations en matière de résidence principale». En l'espèce, la commune de Tellin avait postulé, devant le Conseil d'État, l'anéantissement – pour excès de compétence – de la décision du Ministre de l'Intérieur (saisi par le résident) ayant contraint le collège communal à acter l'inscription provisoire dans les registres de la population d'un individu habitant au sein d'un parc résidentiel de vacances, et ce malgré les violations de règles urbanistiques. À l'appui de sa demande, la commune de Tellin qualifiait la décision Ministre de l'Intérieur d'«étrangère» au point de savoir si l'intéressé est effectivement présent sur son territoire. Voy. C.E. (XV), 27 novembre 2014, *Tellin*, n°229.392 (cet arrêt rompait avec la vision restrictive du champ du recours promue dans l'arrêt C.E., 10 novembre 1992, *MiandaboMbuyi*, n° 40.978). Pour une analyse exhaustive de ces deux arrêts, voy. N. Bernard, «De l'inscription provisoire (dans les registres de la population) d'une personne habitant un parc résidentiel : une confirmation sur le principe et, à propos du recours, un revirement de jurisprudence», *Revue de droit communal*, 2015/2, pp. 25-40.

389 C.E. (VI), 26 mai 2008, *Leclercq*, n° 183.377.

**79.** Depuis le 10 décembre 2015, la compétence du SPF Intérieur est limitée aux «contestations concernant le lieu de la résidence principale actuelle»<sup>390</sup>. Il ne peut désormais examiner qu'une question purement factuelle, à savoir l'emplacement de la résidence principale et la vérification de la présence de l'individu dans les lieux désignés (ce qui pourrait donner lieu à des interprétations empiriques divergentes)<sup>391</sup>. Si la commune ne contredit nullement le ménage dans sa prétention d'habiter effectivement à un endroit donné, mais pointe plutôt le caractère illégal de cette installation à l'appui de son refus d'inscription, le SPF Intérieur ne sera dorénavant plus compétent<sup>392</sup>.

Le législateur a voulu «*rationaliser les procédures de recours concernant les contestations en matière de résidence principale auprès du ministre de l'Intérieur*»<sup>393</sup> : il en a réduit le spectre, jugé à l'origine d'une surcharge de travail<sup>394</sup>. Cette option est hautement critiquable : «*L'argument des moyens – budgétaires et humains – ne cesse (?) d'interpeller. Mobilisée ici comme dans de nombreux autres domaines, cette thèse d'ordre pécuniaire paraît en décalage dès qu'est en jeu un authentique droit fondamental de l'être humain. S'il ne s'agit nullement ici de nier le carcan des ressources matérielles imposé à l'État (qui circonscrit fatalement la voilure de toute politique publique), il ne convient pas moins de convoquer l'imposante – et convergente – jurisprudence des instances européennes, suivant laquelle les considérations liées aux finances publiques, pour légitimes soient-elles, ne sauraient aboutir à rogner exagérément les droits de l'homme des citoyens*»<sup>395</sup>.

Les citoyens qui veulent contester un refus d'inscription pour d'autres motifs que l'effectivité de leur résidence doivent dorénavant introduire une action en justice (voy.

*infra*, n°81 et s.), ce qui devient, selon de multiples acteurs parmi lesquels le Service de lutte contre la pauvreté, «*de plus en plus difficile pour des personnes en situation de pauvreté. Les réformes de la justice récemment adoptées ont en effet introduit diverses mesures qui constituent des obstacles supplémentaires à l'accès à la justice, en contradiction avec les recommandations du précédent Rapport bisannuel du Service*»<sup>396</sup>.

**80.** Comme déjà évoqué précédemment, la procédure auprès du SPF Intérieur, réduite à peau de chagrin, jouit pourtant de plusieurs atouts d'accessibilité.

Le Ministre de l'Intérieur doit être saisi, par courrier ou par courrier électronique motivés, datés et signés, dans les trente jours calendrier qui suivent la notification de la décision litigieuse<sup>397</sup>. La procédure est gratuite, rapide et très peu formelle. Après avoir, si nécessaire, diligemment une enquête sur place, le Ministre déterminera lui-même (ou le fonctionnaire dirigeant l'administration qui a la population dans ses attributions) la résidence principale de l'intéressé. Commune et requérant sont libres de faire valoir préalablement leurs observations et, à leur demande, d'être entendus par le Ministre (ou le fonctionnaire en question)<sup>398</sup>.

Le SPF Intérieur est tenu de motiver formellement sa décision<sup>399</sup>. La décision s'impose, en tout état de cause, à la commune<sup>400</sup>, sauf si celle-ci introduit à son encontre un recours en annulation devant le **Conseil d'État**. Le cas échéant, la commune procédera d'office à l'inscription<sup>401</sup>.

### 2.2.1.2. Recours devant le Tribunal de 1ère Instance ou le Conseil d'État ?

**81.** Lorsque le refus d'inscription provisoire ne porte pas sur le lieu même du séjour, mais sur la régularité juridique de ce dernier, quelle instance saisir désormais ?

Tant la loi du 9 novembre 2015 que ses travaux préparatoires sont muets à ce sujet ; quant au ministre concerné, il s'en remet à la **tutelle générale sur les communes**<sup>402</sup>.

390 Art. 8, § 1er, al. 1 de la loi du 19 juillet 1991 relative aux registres de la population, aux cartes d'identité, aux cartes d'étranger et aux documents de séjour et modifiant la loi du 8 août 1983 organisant un Registre national des personnes physiques.

391 [S]eulement les contestations relatives au lieu de la résidence pourront faire l'objet d'une enquête quant à la réalité de la résidence. Toute autre considération que le lieu motivant la contestation sera ainsi rejetée» (projet de loi portant des dispositions diverses, exposé des motifs, *Doc. parl.*, Chambre, sess. ord. 2014 – 2015, n°54-1298/001, pp. 9 et 10).

392 L'exécutif, dans son interprétation du prescrit nouveau, déclare ainsi : «en ce qui concerne les voies de recours contre un éventuel refus par une commune de procéder à une inscription provisoire, dans la mesure où ce type de contentieux ne concerne pas la détermination de la réalité de la résidence, il n'existe pas de voie de recours auprès du département Intérieur». *Voy. C.R.I., COM. Intérieur*, séance du 9 novembre 2016 (après-midi), n°54-533, p. 23, souligné par nous.

393 Projet de loi portant des dispositions diverses Intérieur, *Doc. Parl.*, Chambre, 2014-2015, n° 1298/001, p. 9.

394 Ch. Verschoore mentionne aussi, très utilement, par courriel du 6 septembre 2018, que l'objectif de cette réforme était également de rompre avec une pratique des communes comptant sur le découragement des citoyens à l'usure : en effet, face à un refus d'inscription, ces derniers introduisaient une plainte au SPF Intérieur, rendant une décision parfois non exécutée par la Commune, avec des allongements de délais dans le traitement de l'inscription des individus, qui finissaient par abandonner les démarches. Face à ces constats, il a dès lors été pensé par certains qu'une astreinte financière ordonnée par une juridiction pourrait s'avérer plus efficace.

395 N. Bernard, *op cit.*, *J.T.*, févr. 2017, p. 153.

396 Service de lutte contre la pauvreté, *op cit.*, 2018, p. 16 ; Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale (2015), *Services publics et pauvreté*, Bruxelles, pp. 10-35.

397 Art. 8, § 1er, al. 2 à 4 de la loi du 19 juillet 1991.

398 Art. 8, § 1er, al. 7 de la loi du 19 juillet 1991.

399 En application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, *M.B.*, 12 septembre 1991. *Voy. également* art. 8, § 2, de la loi du 19 juillet 1991.

400 En d'autres termes, la décision ministérielle se «substitue» à celle du collège des bourgmestre et échevins. *Voy. C.E. (VI)*, 25 octobre 2005, *Gérard et Scimone*, n° 150.665. (151) *Voy. C.E. (XII)*, 14 septembre 1999, *Van den Bogaert*, n° 82.258. (152) *C.E. (VI)*, 6 mars 2002, *Van Delft*, n° 104.382.

401 Art. 8, § 2, de la loi du 19 juillet 1991. *Voy. également* l'art. 11, al. 1er, 4°, de l'A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.

402 «La commune qui refuse de procéder à l'inscription provisoire d'un citoyen enfreint la loi. L'autorité régionale, qui exerce la tutelle générale sur les communes, doit alors surveiller ses agissements et intervenir. Les plaintes

Une circulaire du 22 décembre 2015 précise ensuite qu'«un citoyen peut toujours introduire un recours **auprès du Conseil d'État** ou **d'un tribunal civil** contre une décision communale relative à son inscription dans les registres de la population»<sup>403</sup>.

**82.** Si la décision litigieuse de la commune est certes un acte administratif susceptible a priori d'être attaqué devant le **Conseil d'État**<sup>404</sup>, il faut toutefois craindre que celui-ci **décline sa compétence** : et ce au nom du fait que l'inscription de l'intéressé dans les registres de la population est un authentique droit subjectif dont la violation relève des juridictions judiciaires<sup>405</sup>. Le Conseil d'État peut, en revanche, utilement être saisi d'un recours en annulation contre une décision défavorable du SPF Intérieur<sup>406</sup>.

**83.** Le Tribunal de 1ère Instance (chambres civiles) est, pour sa part, sans aucun doute, habilité à trancher les litiges relatifs aux refus – explicites ou tacites<sup>407</sup> – d'inscriptions domiciliaires<sup>408</sup>. Le rejet fautif d'inscription pouvant provoquer un dommage – non perception d'avantages sociaux (allocations sociales, bourses d'études...) ou perte d'opportunités (offre d'emploi ou de formations...) – une réparation en nature peut être imposée par le juge. Et si l'intéressé peut se prévaloir de l'urgence, il saisira avec

succès le président de ce tribunal en référé<sup>409</sup> : celui-ci pourra condamner la commune à procéder à l'inscription, en assortissant éventuellement son commandement d'une astreinte<sup>410/411</sup>.

## 2.2.2. EN FAIT

**84.** Sur le plan statistique, les recours introduits au SPF Intérieur entre 2012 et 2015 inclus, sur l'ensemble du territoire belge, se chiffraient comme suit<sup>412</sup> :

- 2015 : 68 FR + 38 NL
- 2014 : 89 FR + 13 NL
- 2013 : 51 FR + 55 NL
- 2012 : 40 FR + 98 NL

Globalement, l'issue concernant ces recours était positive pour les plaignants (inscription pour la plupart via décision ministérielle). Ces chiffres sont toutefois difficiles à interpréter dès lors que nous ne pouvons les mettre en perspective avec le nombre de refus d'inscription provisoire notifiés aux intéressés (nous n'en disposons pas). Suite à la modification législative supprimant cette voie de recours, le SPF Intérieur continue toutefois à répondre aux questions diverses des citoyens concernés, à donner des avis sur la réglementation, à tenter de régler le litige par courrier en rappelant à la commune la réglementation en vigueur. En l'absence de réaction de la commune, le SPF Intérieur envoie un rappel (ou deux rappels) avec demande de réponse dans les 15 jours. Si la commune concernée n'applique pas de manière récurrente la législation relative à l'inscription provisoire, le SPF l'avertit que, sans nouvelles de sa part, l'autorité de tutelle sera informée de la situation<sup>413</sup>. Ces actions du SPF Intérieur permettent de résoudre nombreux litiges portés à sa connaissance.

Les demandes de citoyens concernant l'inscription provisoire depuis 2016, se soldant par des courriers officiels du SPF Intérieur aux bourgmestres des communes concernées, sont désormais très modestes :

- 2018 : 5 FR + 4 NL (situation juin 2018)
- 2017 : 13 FR + 0 NL
- 2016 : 13 FR + 27 NL

déposées par les citoyens seront, par conséquent, signalées aux ministres régionaux compétents si le bourgmestre de la commune concernée ne souhaite pas réagir au courrier de mes services afin de régulariser l'inscription provisoire en question» (C.R.I., COM. Intérieur, séance du 9 novembre 2016 (après-midi), n°54-533, p. 22).

403 Voy. p. 5 de ladite circulaire, [http://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user\\_upload/fr/pop/circulaires/circulaire-20151222-tenue-des-registres-2016.pdf](http://www.ibz.rn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/circulaires/circulaire-20151222-tenue-des-registres-2016.pdf). émanant de la Direction générale Institutions et Population du S.P.F. Intérieur, cette circulaire (non publiée au *Moniteur belge*) est intitulée «Loi portant dispositions diverses Intérieur – Adaptations de la réglementation sur la tenue des registres de population à partir du 1er janvier 2016»

404 Voy. les art. 14, § 1er, al. 1er, 1°, et 17, § 1er, al. 1er, des lois coordonnées du 12 janvier 1973 sur le Conseil d'État, *M.B.*, 21 mars 1973.

405 Voy., en matière de délivrance de cartes d'identité par exemple, C.E. (VIII), 5 septembre 2006, *Gurich*, n° 162.270. Selon la Cour de cassation, la compétence de la haute juridiction administrative «est déterminée par l'objet véritable et direct du recours, le Conseil d'État n'étant pas compétent lorsque l'acte individuel attaqué consiste dans le refus d'une autorité administrative d'exécuter une obligation qui répond à un droit subjectif du requérant». Voy. notamment Cass. 22 décembre 2000, *J.T.*, 2003, p. 66.

406 Voy., à titre exemplatif : C.E. (Vième ch., réf.), 7 février 2005, *Gustin*, n° 140.278. Voir aussi C.E. (Vième ch., réf.), 24 février 2005, *Gustin*, n° 141.200 : «attendu que «les problèmes administratifs allégués par le demandeur [touché par une mesure de radiation] ne constituent pas de simples inconvénients, mais provoquent dans son chef des difficultés majeures et graves», la haute juridiction ne pouvait qu'invalider une telle décision de radiation (fût-elle, comme en l'espèce, confirmée par le ministre de l'Intérieur)».

407 Hypothèse d'une commune qui invoque la (prétendue ?) saturation de son service pour différer sine die le traitement de la demande.

408 De même, une action de nature répressive peut être engagée à l'encontre de la commune défaillante. Voy. art. 7 de la loi du 19 juillet 1991 et art. 23 de l'A.R. du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers.

409 Mons, 21 avril 2006, *R.G.D.C.*, 2008, p. 138, Anvers, 1er décembre 2003, *N.j.W.*, 2004, p. 664, note S. Lust ainsi que, en matière de radiation, Bruxelles (II), 8 décembre 2005, *J.T.*, 2006, p. 77.

410 Sur l'ensemble de cette question, voy. N. Bernard, «L'inscription provisoire dans les registres de la population. Éradiquer l'occupation illégale... ou l'illégalité de l'occupation ?», *Kluwer / Chr. D.S. – Soc. Kron.*, 2012, 08, p. 405.

411 Voy. le jugement inédit prononcé par le Trib. de 1ère Instance du Hainaut – division Charleroi (1ère ch. Civile), 21 juin 2017, n°RG 17/1368/A. Il s'agit d'un jugement favorable au bénéficiaire d'un citoyen à qui la commune refusait l'inscription provisoire. Le juge impose une astreinte à la commune de 100 € par jour tant qu'elle n'a pas procédé à l'inscription. Un suivi positif de la commune a alors été donné.

412 Nous remercions très vivement, pour la communication de ces informations le 28 juin 2018, Christophe Verschoore, Conseiller ff. au SPF Intérieur Direction générale Institutions et Population.

413 Échanges de courriels du 28 juin 2018, avec Christophe Verschoore, Conseiller ff. au SPF Intérieur – Direction générale Institutions et Population.

85. Tous les acteurs entendus expriment leur grand scepticisme quant aux recours au Tribunal de 1ère Instance par les personnes précarisées.

Tant le Netwerktegenarmoede et ses réseaux partenaires, que le Service de lutte contre la pauvreté et les multiples autres associations entendues, demandent dès lors la réinstauration de la possibilité de contester un refus d'inscription provisoire par le biais d'un recours administratif auprès du SPF Intérieur<sup>414</sup>.

### 3. ERREUR D'INSCRIPTION DANS LA COMPOSITION DE MÉNAGE

86. Le dernier problème récurrent en matière d'inscription, relevé par les associations consultées, est celui de l'enregistrement erroné (?) de la composition de ménage dans les registres, et les déductions dommageables sur le taux d'allocation sociale perçu.

#### 3.1. CONTOURS DE LA PROBLÉMATIQUE

##### 3.1.1. EN THÉORIE

87. Actuellement et singulièrement à Bruxelles, **vivre sous le même toit** et partager des pièces communes est une solution – parfois la seule pour certaines personnes – pour lutter contre la pauvreté, pour éviter des conditions de vie précaires et parfois indignes : ce mode de vie partagée permet l'accès, pour un coût raisonnable et sans perte d'autonomie, à des logements relativement salubres, sur une surface généralement réduite au plus stricte minimum, mais permettant à ceux dotés de peu de moyens d'éviter l'endettement structurel ou les dépenses excessives en loyers de plus en plus onéreux. Dans un arrêt du 5 janvier 2017, la Cour du Travail précise ainsi **qu'à l'heure de la crise du logement, l'entrée en colocation est moins dictée qu'auparavant par un désir assumé de former une véritable entité de vie soudée**, tant est pressante aujourd'hui la préoccupation de trouver un toit à un tarif abordable<sup>415</sup>.

300.000 personnes en Belgique, soit 4 % de la population, vivraient actuellement en colocation, en guise de réponse pragmatique aux difficultés économiques et sociales<sup>416</sup>. À Bruxelles, le nombre de logements locatifs en colocation est passé de 5 à 9 % entre 2012 et 2013, d'après l'Observatoire régional de l'habitat.

88. Il appartient de vérifier, à quelles conditions, ces colocations circonstancielles, dictées par un état de nécessité, peuvent conduire à l'inscription des colocataires sur la même **composition de ménage**.

Dans les registres de population, est inscrite, au moment de la domiciliation, la **composition du ménage** constitué, soit par une personne vivant habituellement seule, soit par deux ou plusieurs personnes qui, unies ou non par des liens de parenté, **occupent habituellement un même logement et y vivent en commun**. Les Instructions générales concernant la tenue des Registres de la Population, dont la dernière coordination date du 1er juin 2018, définissent la notion de ménage<sup>417</sup> :

*«Le fait d'avoir une vie commune doit être considéré comme le critère décisif pour déterminer si des personnes constituent ou non un ménage. (...) La notion de ménage au sens des présentes instructions ne peut être ni déduite, ni influencée par l'obtention ou non de certains avantages sociaux.*

*Au sens des instructions de population, «vivre en commun» signifie partager un logement unique, sans préjuger de liens affectifs ou financiers.*

*L'absence de vie commune se traduit par la constatation qu'une personne constitue un ménage isolé. L'intéressé constitue un ménage isolé si plusieurs éléments de fait le démontrent (exemple : l'intéressé dispose d'une cuisine et d'une salle de bain séparée, l'intéressé peut présenter des factures séparées pour les dépenses de téléphone, d'Internet et/ou les consommations énergétiques, l'intéressé peut démontrer par le biais d'un bail enregistré qu'il loue une partie de l'habitation des autres occupants, il y a des entrées séparées, des sonnettes et des boîtes aux lettres séparées...).*

*C'est surtout la présence d'une cuisine et d'une salle de bain séparées qui est prépondérante. Si seul un des éléments de fait susmentionnés est constaté, cela ne suffit pas pour considérer l'intéressé comme un ménage isolé ; il appartient à la commune de s'assurer que les éléments de fait susmentionnés sont effectivement présents ou non et s'ils sont effectivement utilisés. Raison pour laquelle il est également indiqué de mentionner dans le procès-verbal de l'enquête visant à déterminer la résidence réelle sur la base de quels éléments parmi ceux précités, on a estimé que les habitants concernés constituent un ménage distinct (voir modèle de formulaire au point 81).*

414 Netwerktegenarmoede, *op cit.*, 2017, p. 47 ; Service de lutte contre la pauvreté, *op cit.*, 2018, p.16.

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

416 Voy. enquête du CRIOC de 2010, intitulée «la Colocation».

417 Direction générale Institutions et Population – Service Population et Cartes d'Identités du SPF Intérieur, *Instructions générales concernant la tenue des Registres de la Population*, version coordonnée au 1er juin 2018, pp. 16-17. Ces Instructions générales, fréquemment actualisées, ont le statut d'une circulaire. Cette définition du ménage existe depuis quelques années au sein de ces Instructions.

*Si sur la base des éléments de fait susmentionnés, il est constaté que l'habitation se compose de plusieurs unités d'habitation séparées, la commune prévoit un (des) numéro(s) d'habitation supplémentaire(s).»*

Pourraient désormais figurer sur la même composition de ménage des personnes aux liens ténus, voire inexistant, mais jouissant d'une cuisine commune.

**89.** Ce choix de 'colocation' entraîne, pour qui y recourt, le **risque de perdre des avantages sociaux** dès lors que notre régime de sécurité sociale a privilégié le **modèle de «l'option familiale et du cumul social» à celui de l'«individualisation des droits sociaux»**<sup>418</sup> : le montant des allocations sociales est différencié, selon que le bénéficiaire soit célibataire ou non, mais aussi selon qu'il vive seul ou en cohabitation (pour raisons économiques ou autres). Les enjeux financiers de notre régime sont sans conteste lourds de conséquences pour les personnes en situation précaire<sup>419</sup>.

En effet, les organismes de sécurité sociale considèrent généralement qu'un individu et d'autres personnes (autres que les membres de la famille à charge), domiciliés tous à la même adresse, sont, entre eux, cohabitants, et bénéficient – en conséquence – de l'allocation amoindrie au «taux cohabitant». D'une **«composition de ménage»** recensée dans les registres est **déduite, parfois à tort, l'existence d'une «cohabitation» au sens de la sécurité sociale**. Pourtant, cette dernière ne peut être assimilée à la notion de «ménage», la «cohabitation» supposant traditionnellement la réunion de deux critères exigeants<sup>420</sup> : la **vie sous le même toit** (qui «n'est rencontrée que lorsque les intéressés partagent des espaces signifiants (la chambre par exemple, et non pas simplement la cuisine, le séjour ou encore les sanitaires)»)<sup>421</sup> et le **règlement en commun des**

**questions ménagères** (nécessitant «la mutualisation» des dépenses comme des ressources, combinée à la nécessaire réalisation à plusieurs de certaines tâches domestiques)<sup>422</sup>.

### 3.1.2. EN PRATIQUE

**90.** Depuis quelques mois, les **témoignages s'accumulent sur les changements de pratiques d'inscription** – jugées erronées et abusives par les intéressés – avec un **impact direct sur le montant des allocations sociales**. À titre exemplatif, un témoignage recueilli, du 26 juin 2018 :

*«Je loue une chambre, dépose ma garantie locative, je paie mon loyer charges comprises, ma propre assurance incendie et je subviens entièrement à toutes mes dépenses. L'agent de quartier a déclaré que ces personnes vivaient au même étage que moi et que comme nous partageons des commodités communes (un wc, une douche, une kitchenette séparées) nous sommes considérés comme formant un ménage alors que nous ne nous connaissons pas. Ma composition de ménage ne correspond ni à la réalité, ni à ma déclaration et peut désormais intégrer ou pas un nombre indéterminé d'inconnus. Ces commodités communes comme les 16 autres locataires de l'immeuble des quatre étages partageant à chaque palier des toilettes cuisine et salle de bain communes, il faut remarquer qu'il n'est pas possible de partager ces commodités en même temps (il n'y a pas de pièces communes suffisamment grandes pour pouvoir s'y rassembler ensemble à notre palier, nous y allons séparément), nos chambres qui sont notre véritable espace de vie sont complètement séparées physiquement et par nos baux différents ; elles sont privées, individuelles, grandes avec lavabo, fermées à clés, non partagées ; nous n'avons aucun lien de parenté, aucun projet commun, aucun partage de frais de ménage commun. D'ailleurs la plupart des personnes qui comme moi vivent seules dans leur chambre sont étudiants, petits travailleurs, pensionnés... Quelles responsabilités civiles, financières, sociales à leur égard pourra-t-on m'imposer (impôts, taxes, dettes, mutuelle, retard de paiement de loyers...)? Nous déclarer isolés serait pragmatiquement plus raisonnable. Je crois que les agents de quartier et les fonctionnaires de la commune ont reçu des consignes pour chasser les indésirables, faire fermer des immeubles douteux avec des logements à faibles revenus au détriment des locataires qui n'y peuvent rien, ou décourager les chômeurs, les étrangers etc. d'y habiter. Me déclarer tout d'un coup cohabitant avec tous les locataires de mon étage était une façon facile de me faire partir. En l'absence de politique de limitation des hausses des prix des loyers ou d'ajustement des allocations et du RIS à la hausse des loyers et au coût des biens de première*

418 Pour une analyse fouillée de cette question, voyez la Revue belge de sécurité sociale, numéro 2 – Année 2009, consacré à l'individualisation des droits en sécurité sociale : [http://socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/btsz/2009/btsz\\_02\\_2009\\_fr.pdf](http://socialsecurity.fgov.be/docs/fr/publicaties/btsz/2009/btsz_02_2009_fr.pdf), ainsi que G. Julémont, *L'individualisation des droits en sécurité sociale. Inventaire des revendications féminines et évaluation de leur impact social et budgétaire* – Rapport Final, janvier 2004, 181 p.

419 Le Service interfédéral de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale a rappelé à de nombreuses reprises que la non-individualisation des droits pousse les personnes à rompre les solidarités familiales, amicales ou purement fortuites. Le Service, à dès lors organisé, conjointement avec le Sénat, le 19 avril 2018, une matinée de réflexion intitulée «Au-delà du statut de cohabitant» (faisait suite au dernier rapport bisannuel du Service qui traite spécifiquement de ce statut et des problèmes qui y sont liés). Près de 250 personnes, actives dans diverses organisations, institutions et administrations y ont participé. L'ensemble de la documentation est disponible ici : <http://www.luttepauvrete.be/colloqcohabit2018.htm>

420 Selon l'enseignement de la Cour de cassation. Voy. Cass., 8 octobre 1984. Cet enseignement a été repris dans certaines législations : Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, art. 110, §§ 2 et 3 ; art. 59 al 1er de l'arrêté ministériel du 26 novembre 1991 portant réglementation du chômage ; Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, art. 14, § 1er, 1.

421 N. Bernard, «La cohabitation (au sens de l'allocation de chômage) requiert davantage qu'un simple partage de toit. L'heureuse confirmation de la Cour de

cassation», *J.T.*, 2018, p. 141 et les références citées.

422 N. Bernard, *op cit.*, 2018, p. 141 et les références citées.

*nécessité (cfr. l'effet aussi de la hausse de la TVA, du Tax Shift), cette façon d'imposer des taux de cohabitants à des personnes qui ne constituent pas de réels ménages devient une politique de «nettoyage de quartier des indésirables» et d'expulsion déguisée, un outil bien commode dans les communes qui visent une certaine gentrification».*

**91.** Des témoignages similaires émanent de responsables de projets pour personnes précaires ou en transition dans lesquels une mutualisation – parfois minimale – de logement est envisagée.

Interrogé le 8 mai 2018, Réginald de Potesta, Secrétaire de l'asbl 123<sup>423</sup>, s'exprimait au nom de l'habitat groupé solidaire basé au 123 rue Royale<sup>424</sup>. Depuis 11 ans y vivent une soixantaine de personnes réparties dans une quarantaine de ménages sur 7 étages ; des familles avec enfants sur presque chaque étage y côtoient des étudiants, des travailleurs, des chercheurs d'emploi, des personnes âgées, des retraités, des invalides et quelques étrangers en séjour irrégulier.

*«Après 10 ans de bon fonctionnement, voici que de nouvelles pratiques entrent en scène. En s'appuyant sur les «Instructions générales concernant la tenue des registres de la population», l'agent de quartier m'explique que comme nous n'avons qu'une seule boîte aux lettres et que nous partageons des sanitaires et des cuisines, que nous ne formons qu'un «ménage», une grande communauté de cohabitants. Avec pour conséquence qu'une composition de ménage totalement surréaliste a été délivrée à une famille du 5e étage qui s'est retrouvée élargie à tous les habitants de son étage, ou encore qu'une autre habitante s'est trouvée grevée de la moitié de son allocation pour avoir perdu son statut d'isolée alors qu'elle vit seule dans son espace. De nombreux autres habitants qui émargent à l'ONEM, au SPF Sécurité Sociale (ancienne Vierge Noire), au CPAS ou sous le régime de la mutuelle en interruption maladie, s'inquiètent des conséquences pécuniaires de ce subit changement. Dans le cas présent, au 123 rue Royale, et de la même manière, dans l'habitat groupé du 22 rue de l'Association ou résident d'anciens habitants du 123, qui subissent le même retournement de*

*situation, il n'y a pas de règlement en commun des questions ménagères, «on n'y mélange pas ses caleçons et ses chaussettes, on ne mange pas ensemble, on a chacun sa télévision».*

## 3.2. RECOURS EXISTANTS

### 3.2.1. CONTRE UNE ERREUR D'INSCRIPTION

**92.** L'administration communale où est inscrite une personne est compétente pour recevoir une demande de rectification de toutes informations «imprécises, incomplètes, inexactes ou superflues» la concernant<sup>425</sup>. La personne adresse sa «plainte» au **Collège des bourgmestre et échevins**, par courrier recommandé, justifiée par les documents probants permettant la correction des données.

La commune est tenue par un **délai de 15 jours** pour rendre sa décision ; celle-ci doit être **dûment motivée** conformément à la loi sur la motivation formelle des actes administratifs<sup>426</sup>. Si la commune répond favorablement à la demande de rectification, elle transmet à l'intéressé un document reprenant les informations telles qu'elles ont été rectifiées<sup>427</sup>. Cette procédure en rectification est **gratuite** et les personnes qui le souhaitent **peuvent être entendues**.

**93.** Une décision de refus de rectification peut faire l'objet d'un **recours en annulation et en suspension devant le Conseil d'État**. Dans un arrêt récent, celui-ci a confirmé sa compétence en ce domaine depuis la suppression, par la loi du 9 novembre 2015, de toute possibilité de faire un recours au SPF Intérieur contre une erreur d'inscription<sup>428</sup>. Dans un arrêt du 9 mai 2018, le Conseil d'État a refusé d'annuler la décision litigieuse qui lui était soumise – un refus de la commune de rectifier une composition de ménage en enregistrant deux personnes comme «isolées» plutôt que comme «ménage» – *«les éléments de fait ne permettent pas de dire que le bâtiment comporte deux logements distincts, avec au minimum deux cuisines et deux salles de bains ; que la présence – au demeurant non datée – de deux sonnettes et deux boîtes aux lettres, fût-elle avérée, ne peut suffire à établir l'existence de deux logements distincts»*<sup>429</sup>.

**94.** Selon les témoignages de diverses personnes entendues, le **recours en rectification** auprès de la commune n'est **pas rare**. Certaines communes, tout en déclinant la rectification au nom des Instructions générales concernant la tenue des Registres de la Population, invitent

423 Cette ASBL a pour objectif de sensibiliser, de développer et de favoriser, en dehors de tout but de lucre, l'accès au logement pour toute personne résidant en Belgique, en ce compris les sans-papiers. Cfr. Statuts déposés au Greffe du Tribunal du Commerce francophone de Bruxelles le 20 mars 2018, publiés aux Annexes du Moniteur belge le 30 mars 2018.

424 Il s'agit d'un ancien immeuble administratif reconverti en logements et sous convention d'occupation temporaire depuis le mois de mai 2007 avec la Région Wallonne, propriétaire du lieu, revendu depuis peu à Upgrade Estate, promoteur gantois réalisant des logements communautaires pour étudiants. Le préavis des occupants court jusqu'au 31 octobre 2018.

425 Art. 8 § 1er de l'Arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif au droit d'accès aux registres de la population et au registre des étrangers ainsi qu'au droit de rectification desdits registres.

426 Art. 8 § 2 de l'Arrêté royal du 16 juillet 1992 précité.

427 Art. 8 § 4 de l'Arrêté royal du 16 juillet 1992 précité.

428 CE (XVème ch.), 27 avril 2017, *Ville de Tournai*, n°238.042.

429 CE (XVème ch.), 9 mai 2018, *Ville de Tournai*, n°241.462.

toutefois – lorsque le cas d'espèce s'y prête – à introduire auprès de la Région de Bruxelles-Capitale une demande visant à la qualification de l'immeuble (au sein duquel les personnes sont domiciliées) de logement collectif<sup>430</sup>. En effet, les Instructions générales du SPF Intérieur prévoient une exception aux principes généraux relatifs à la détermination du «ménage» dans le cas particulier des «logements collectifs» au sens des législations régionales. Dans pareille hypothèse, «les occupants des différentes unités de logement sont également considérés comme des ménages distincts, mais ils sont tous inscrits au même numéro d'habitation (code logement (LOG.) 03 dans le TI 140)»<sup>431</sup>. Une largesse analogue a été prévue au profit des «nouvelles formes d'habitat» telles que le logement intergénérationnel (qui voit un étudiant intégrer la maison d'un senior). Les occupants d'un logement estampillé «collectif» seront donc vus chacun comme des ménages isolés, ce qui devrait incontestablement faciliter l'octroi, au taux isolé, des éventuelles allocations sociales.

### 3.2.2. CONTRE L'APPLICATION ERRONÉE DU TAUX COHABITANT

**95.** L'inscription de plusieurs personnes sur la même composition de ménage – qu'elle soit erronée ou la simple conséquence d'une application stricte des Instructions générales concernant la tenue des Registres de la Population – peut conduire abusivement à l'application d'un taux cohabitant par les organismes de sécurité sociale.

Les **juridictions sociales** – tribunal et cour du travail – **sont compétentes** pour traiter de recours contre pareilles décisions.

**96.** Le Secrétaire de l'asbl 123 rapporte ainsi que «les débuts de l'occupation en 2007 furent quelque peu mouvementés. En effet, plusieurs habitants demandeurs de l'aide sociale furent contraints de poursuivre le CPAS de la ville de Bruxelles devant les cours et tribunaux du Travail pour obtenir une aide et la reconnaissance de leur statut de personnes isolées et du taux correspondant avec succès<sup>432</sup>. Ce n'est d'ailleurs qu'à partir de ces résultats historiques que nos anciens SDF ont renoncé à leur adresse de référence au CPAS pour se domicilier au 123, sans quoi ils préféreraient toucher un RIS de rue équivalent au taux isolé»<sup>433</sup>.

**97.** La Cour de Cassation a confirmé, à travers deux arrêts récents, une portée 'favorable' de la notion de cohabitation en matière de sécurité sociale : elle jugea, par deux fois,

que les intéressés devaient bénéficier de l'allocation de chômage au taux isolé malgré le partage du lieu de vie avec d'autres individus, l'avantage socio-économique de ce partage ne suffisant pas pour imposer le taux cohabitant.

Dans son arrêt du 9 octobre 2017, la haute juridiction (chambre flamande) a ainsi considéré que «pour pouvoir conclure que deux ou plusieurs personnes vivant ensemble sous le même toit règlent principalement en commun les questions ménagères et, dès lors, cohabitent, il est nécessaire, mais non suffisant, qu'elles tirent un avantage économique et financier du partage d'un logement ; **il est également requis qu'elles assument en commun les tâches, activités et autres questions ménagères, comme l'entretien du logement et, éventuellement, son aménagement, les lessives, les courses, la préparation et la prise des repas, et qu'elles apportent éventuellement une contribution financière à cet effet**»<sup>434</sup>. Cet enseignement a été réitéré le 22 janvier 2018 par la Cour de cassation (chambre francophone)<sup>435</sup>.

<sup>434</sup> R.G. n°S.16.0084.N, disponible sur [www.juridat.be](http://www.juridat.be) et dans le *Juristenkrant*, 2017, n°357, pp. 1 et 3, note A. Maes. Faisant échec au recours du Rijksdienstvoorarbeidsvoorziening (l'O.N.Em.), la haute juridiction a jugé qu'un chômeur devait recevoir son allocation de chômage au taux isolé (plutôt que cohabitant) et ce, en dépit du fait que l'intéressé loge avec d'autres individus : le chômeur vivait avec trois comparses, partageant de ce fait certains espaces de vie (salon, cuisine, salle de bain et sanitaires) de même qu'une seule sonnette, tout en divisant le loyer entre eux. Ainsi, les différents occupants ne se connaissaient pas, ils ont signé leur contrat de sous-location (avec le locataire principal) à des moments différents, la sonnette comportait des codes différenciés pour chaque occupant, les chambres étaient toutes munies d'un système de fermeture à clef, il était possible de faire à manger de manière individuelle dans chacune des chambres (grâce à une petite cuisinière et un four à micro-ondes), les occupants ne vivaient que rarement dans le salon, chacun d'entre eux disposait de sa propre étagère dans la cuisine et de son propre étage dans le frigo, aucune mise en commun des revenus n'était organisée, nul budget commun n'était prévu pour l'achat articles ménagers et, *surabondamment*, «il n'y a pas de moyen de transport utilisé en commun». Voy. N. Bernard, «La cohabitation (au sens de l'allocation de chômage) requiert davantage qu'un simple partage de toit. L'heureuse confirmation de la Cour de cassation», *J.T.*, 2018, pp. 140-143 ; P. Versailles, «Le taux cohabitant : la main à la poche et la main à la pâte», *Les Échos du logement*, n°123, juillet 2018, pp. 49-50. Pour un premier jugement qui applique les principes de la nouvelle jurisprudence de la Cour de cassation, voy. T. Trav. de Bruxelles (17ème ch.), 22 janvier 2018, RG n° 17/4274/A. Le taux isolé fut appliqué au résident d'un habitat partagé, dans lequel étaient pourtant mis en commun une cuisine équipée, la salle de bains et les WC. Factuellement, les conditions pour conclure à une cohabitation n'étaient toutefois pas satisfaites.

<sup>435</sup> Voy. Cass., 22 janvier 2018, n° S.17.0039.F. Dans cette affaire, le taux isolé est retenu pour une femme vivant sous le même toit que sa sœur et partageant des lieux de vie communs. Les deux sœurs occupaient, avec leur grand-mère jusqu'à son décès, une maison unifamiliale dotée d'un compteur d'eau, d'un compteur d'électricité et d'une cuve à mazout. Les deux sœurs contribuaient aux factures de ces fournitures mais payaient séparément la taxe communale et la redevance radio-télévision. La 1ère sœur occupait l'étage avec une salle de bain, des toilettes et un coin repas comprenant un petit four ; la 2ème sœur occupait avec sa grand-mère le rez-de-chaussée avec une cuisine et une machine à laver le linge. Les interférences entre les deux sœurs étaient «manifestement réduites au minimum» en raison d'un «conflit durable et profond». Chacune des sœurs faisait ses courses séparément. . .

<sup>430</sup> La définition du «logement collectif» reprise à l'article 1er, 5°, de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires en matière de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements.

<sup>431</sup> *Instructions générales concernant la tenue des Registres de la Population*, version coordonnée au 1er juin 2018, p. 17.

<sup>432</sup> T. Trav. (15ème ch.), 16 avril 2008, R.G. n°1096/08. Le taux isolé est accordé à un occupant du 123, rue royale. La décision a toutefois été réformée en degré d'appel : C.Trav. (8ème ch.), 10 juin 2009, R.G. n°50.950.

<sup>433</sup> Entretien du 8 mai 2018.

98. Cette jurisprudence stabilisée car consacrée au sommet de la pyramide judiciaire ratifie un tournant fondamental dans la notion de cohabitation<sup>436</sup>, calqué sur l'évolution de la société et sur des modes de vie contemporains. Elle devrait encourager les allocataires sociaux à contester devant les juridictions sociales (moyennant la description de nombreux détails organisationnels de leur vie quotidienne) le taux qui leur aurait été, le cas échéant, erronément attribué.

Sur le terrain associatif engagé dans les modes d'habitat partagé, on rapporte pourtant que peu de gens actionnent le recours contre le taux cohabitant; ils préfèrent alors quitter le projet, engendrant inexorablement de l'isolement<sup>437</sup>.

### III. CHERTÉ DU LOGEMENT

99. Le marché locatif en RBC est particulièrement coûteux, tant au regard de la qualité du logement offert que des capacités financières des candidats-locataires. C'est une source de préoccupation majeure pour de nombreux acteurs.

Dans son rapport 2017, l'Observatoire de loyers de la Région de Bruxelles-Capitale précise qu'entre 2004 et 2016, le loyer moyen actualisé (c'est-à-dire calculé en tenant déjà compte de l'inflation) est passé de 601 € à 710 €, soit une **augmentation de 18 % sur toute la période ou une augmentation de 1,5 % par an**<sup>438</sup>. Le loyer médian actualisé aux prix de 2016 a évolué de 543 € en 2004 à 660 € en 2016, soit une augmentation de 22 % sur toute la période ou une augmentation de 1,8 % par an. On peut dès lors conclure à un décrochage des loyers par rapport à l'indice-santé en moyenne de près de 2 % par an entre 2004 et 2016<sup>439</sup>. Les loyers dans la RBC varient de manière significativement plus importante que l'indice santé au cours de ces quinze dernières années, et sont par conséquent excessivement chers au regard des revenus des résidents bruxellois.

Ce dernier Rapport ajoute encore qu'à considérer que le loyer ne peut dépasser 25 % du budget disponible, on constate que **les six premiers déciles** (à savoir 23.747 € comme montant maximal de revenus annuels imposables en 2016) **ne peuvent accéder qu'à moins de 8 % du parc locatif bruxellois**<sup>440</sup>. Si on considère que le loyer ne peut dépasser 30 % du budget disponible du ménage, la situation reste problématique pour les six premiers déciles de revenus, qui n'ont accès qu'à 15 % du marché locatif. **Ajoutons encore que la part théorique du parc locatif accessible aux trois premiers déciles de revenus** (à savoir 13.796 € comme montant maximal de revenus annuels imposables 2016) **est inférieure à 1 %**.

100. Pourtant, le «coût abordable» du logement est désormais consacré comme partie intégrante du droit fondamental au logement, aux différents échelons législatifs.

101. Ainsi, afin d'être conforme au **droit international**, le logement suffisant doit satisfaire certains critères, et ce dans n'importe quel contexte : il doit fournir suffisamment d'intimité et d'espace, en plus d'une bonne sécurité, un éclairage et une aération convenables, des infrastructures de base adéquates, dans un endroit bien situé par rapport au lieu de travail et aux services essentiels, et **il doit être**

436 Cette jurisprudence existait déjà auparavant, auprès de certaines juridictions inférieures. Voy. notamment : C.Trav. Bruxelles, 5 avril 2017, R.G. n°2015/AB/913 et C.Trav. Bruxelles, 5 janvier 2017, R.G. n°2016/AB/40. La Cour du Travail de Bruxelles a conclu dans les deux cas au taux isolé malgré le partage d'une cuisine et d'une salle de bain dans la première espèce et, dans la seconde, en dépit à la fois d'une inscription domiciliaire à la même adresse et de la mise en commun du séjour ainsi que de la cuisine. Voy. également, sur cette question : N. Bernard, «De l'influence du mode de logement (la cohabitation) sur le taux des allocations sociales (et donc leur montant)», *J.T.*, 2011, pp. 487-489.

437 Voy. notamment l'entretien du 15 mai 2018 avec Maria Krislova, FEBUL.

438 Marie-Laurence De Keersmaecker, *L'Observatoire des Loyers – résultats de l'enquête 2016*, publié en 2017, [www.slrbr.brussels](http://www.slrbr.brussels), 108 p.

439 Marie-Laurence De Keersmaecker, *L'Observatoire des Loyers – résultats de l'enquête 2016*, op cit., p. 36.

440 Marie-Laurence De Keersmaecker, *L'Observatoire des Loyers – résultats de l'enquête 2016*, op cit., p. 62.

**accessible à un coût raisonnable**<sup>441</sup>. Selon l'Observation Générale n°4 rendue en 1991 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies figure ainsi, parmi les composantes du «droit fondamental à un logement suffisant», la «capacité de paiement», définie comme suit : «Le coût financier du logement pour les individus ou les ménages devrait se situer à un niveau qui ne menace ni ne compromette la satisfaction d'autres besoins fondamentaux. Les États parties devraient faire en sorte que, d'une manière générale, le pourcentage des coûts afférents au logement ne soit pas disproportionné aux revenus. Les États parties devraient prévoir des **allocations de logement** en faveur de ceux qui n'ont pas les moyens de payer un logement, et des modalités et niveaux de financement du logement qui reflètent fidèlement les besoins en la matière. Conformément au principe du respect de la capacité de paiement, les **locataires devraient être protégés par des mesures appropriées contre des loyers excessifs ou des augmentations de loyer excessives**. [...]»<sup>442</sup>.

La doctrine internationale rappelle, à son tour, que «le manque de logements abordables place particulièrement les pauvres dans la situation impraticable d'avoir à choisir entre le plus fondamental des besoins humains, le logement ou la nourriture, le logement ou les soins de santé, le logement ou les vêtements, et ainsi de suite [notre traduction]»<sup>443</sup>.

**102.** À l'échelle du **Conseil de l'Europe**, la Charte sociale européenne révisée (1996) prévoit qu'en vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les États Parties s'engagent à prendre des mesures destinées «à rendre

**le coût du logement accessible aux personnes qui ne disposent pas de ressources suffisantes**»<sup>444/445</sup>.

**103.** L'**Union européenne** n'est pas en reste, à travers sa **Charte des droits fondamentaux (2000)**, consacrant la nécessité pour les États de prévoir des **aides au logement au bénéfice de personnes jouissant de ressources insuffisantes**<sup>446</sup>.

**104.** C'est en 2013 que le Code bruxellois du logement introduit, pour la première fois, l'idée selon laquelle le «droit à un logement décent» implique notamment «de favoriser la mise à disposition d'un logement conforme aux règles de qualité (sécurité, salubrité et équipement), **abordable financièrement**, (...)» et qu'«il appartient aux **pouvoirs publics, entre autres**, de créer les conditions nécessaires à la réalisation de ce droit fondamental»<sup>447/448</sup>. Dans les

441 Voy. l'art. 11 du Pacte international des Nations Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels (ci-après PIDESC, ratifié par la Belgique), 1966, et la portée y conféré.

442 Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies (ci-après Comité des DESC) est l'organe chargé de surveiller et de superviser l'application du PIDESC par les États parties. L'Observation générale n°4 sur le droit à un logement suffisant a été rédigée par ce Comité afin de mieux interpréter et baliser son application. Voy. Comité sur les droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n°4 : *Le droit à un logement suffisant (article 11, paragraphe 1, du PIDESC)*, Doc. off. CES NU, 1991, Doc. NU E/1992/23 [Observation générale n°4]. L'Observation n°4 mentionne en outre, au para. 6, que «pour prévenir toute discrimination telle que prohibée par le paragraphe 2 de l'article 2 du PIDESC, il est entendu que «les individus, comme les familles, ont droit à un logement convenable sans distinction d'âge, de situation économique, d'appartenance à des groupes ou autres entités ou de condition sociale et d'autres facteurs de cette nature». Abondant dans le même sens, voy. *La Stratégie mondiale des Nations Unies du logement jusqu'à l'an 2000*, adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies dans la résolution 43/181, le 20 décembre 1988 [*Stratégie mondiale du logement*]. Voy. également : Haut-Commissariat aux droits de l'homme (HCDH), Fiche d'information n°21 : *Le droit à un logement convenable*, en ligne : <http://www.unrol.org/files/FactSheet21fr.pdf> [Fiche d'information n°21]. Le HCDH recommande un système de subventions au logement pour les couches moins favorisées de la société, ainsi que pour venir en aide aux locataires en proie à des augmentations de loyer brusques et déraisonnables de leurs propriétaires.

443 Voy. Mayra Gomez et Bret Thiele, «Housing Rights Are Human Rights», (2005) 32 : 3 *Human Rights* 2 à la p. 2.

444 Voy. l'article 31 de la CEDS, qui n'est pas formellement ratifié par la Belgique, mais qui s'y applique indirectement par le biais de l'article 16.

445 De son côté, la Cour européenne des droits de l'Homme a déjà jugé que «les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait entièrement abandonner la satisfaction aux forces du marché» (cfr. arrêt *James et autres c. Le Royaume-Uni*). La Cour a également considéré qu'était conforme à la Convention européenne des droits de l'Homme la volonté de «ramener les loyers à un niveau socialement acceptable» (cfr. arrêt *Mellacher et autres c. Autriche*, 19 décembre 1989). Pour une vision plus complète de la jurisprudence de la Cour sur cette question, voy. N. Bernard, «Encadrement des loyers (grille «de référence» et taxation des loyers réels) et déductions fiscales des intérêts des emprunts hypothécaires («bonus logement») : développements récents», in N. Bernard (dir.), *La dé-fédéralisation du bail d'habitation : quel(s) levier(s) pour les Régions ?*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 319-322.

446 Voy. 34.3 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans sa revue des plans d'action nationaux soumis par les États Membres dans le cadre de l'*Agenda pour une Politique Sociale*, le rapport de la Commission apportait ce commentaire concernant l'habitat (Conclusion de la Présidence, Conseil Européen de Nice, 7,8 et 9 décembre 2000 annexe 1.) : «Tous les États Membres reconnaissent l'importance de l'accès à un habitat décent, comme condition essentielle à l'intégration sociale et à la participation à la société. Les marchés de l'habitat dans les États Membres diffèrent grandement, mais fonctionnent généralement plutôt bien. La plupart des résidents de l'Union Européenne vivent dans un logement décent, voire de bonne qualité, qu'ils louent ou possèdent, avec un accès sécurisé à l'approvisionnement en eau, en électricité et en chauffage. Quand il s'adresse aux tranches à bas revenus de la société, le marché connaît des performances moins satisfaisantes dans la plupart des États Membres et ce phénomène se renforce. La décroissance du volume de logements à prix abordables aux premiers échelons du marché de l'habitat tend à pousser un nombre croissant de ménages au faible pouvoir d'achat vers les segments résiduels du marché. Dans ce segment, la qualité de l'habitat est médiocre et déclinante, manque d'éléments de confort de base et le rapport qualité/prix est généralement mauvais en raison de la forte pression de la demande. Les nouvelles formes précaires d'habitat se traduisent par la généralisation de la location meublée ou sur-occupée, les squats d'immeubles, de gares ou autres espaces publics, et les formes d'habitat informels comme les caravanes, cabanes, bateaux et garages».

447 Nouvel art. 3 du Code bruxellois du logement, entré en vigueur le 28 juillet 2013. Voy. aussi, pour comparaison, l'article 2 § 1er al. 2 du Code w. Log, qui parle de logement «accessible à tous» ; et l'article 3 al. 2 du Code fl. Log, qui évoque le logement «à prix raisonnable».

448 C'était une des concrétisations de l'accord gouvernemental 2009-2014 : «Encadrer les loyers : des grilles de référence des loyers par quartier seront établies après consultation des représentants des locataires, propriétaires

travaux parlementaires ayant précédé l'adoption de cette disposition, «le groupe sp.a se réjouit que (...) ce texte va dans la bonne direction. (...) Mais il faut que les résultats suivent. **Il est à espérer qu'avec l'adoption de ce nouveau texte, les Bruxellois trouvent davantage de nouveaux logements de qualité mais à prix abordables, y compris dans les logements du domaine privé.** À cet égard, **l'allocation loyer peut être une des solutions**»<sup>449</sup>.

**105.** Le **droit fondamental au logement à loyer abordable** est donc largement consacré à l'échelle internationale, européenne et régionale, imposant directement des obligations aux pouvoirs publics : via **l'offre accrue de logement social** disponible, via la **création d'aides diverses au logement** (allocation loyer, aide à la constitution de la garantie locative,...), mais aussi via des **mécanismes protégeant les locataires contre des loyers abusifs** (adoption d'une grille de loyers).

Dès lors, la question soulevée dans la présente étude est notamment celle de savoir si, en l'absence de grille des loyers obligatoirement imposée par les décideurs publics aux propriétaires privés, un locataire peut, par le biais d'un recours, «imposer» aux particuliers une obligation d'appliquer un loyer abordable ? (1.). On s'interrogera parallèlement sur les recours disponibles en cas de refus, par les différentes instances concernées, d'aides au logement (2.). On analysera enfin le mécanisme de plainte face au contentieux d'attribution du logement social (refus d'attribution, radiation d'une liste d'attente, refus de mutation,...) (3.).

## 1. CONTESTATION D'UN LOYER JUGÉ ABUSIF AU REGARD DE LA QUALITÉ DU LOGEMENT : LITIGES DEVANT LE JUGE DE PAIX

### 1.1. CONTOURS DE LA PROBLÉMATIQUE

**106.** Conformément à l'accord de majorité, une **grille indicative des loyers** a été adoptée en RBC en novembre 2017<sup>450</sup>, mettant à la disposition des locataires et

et partenaires sociaux. (...). Le logement est un droit constitutionnel et un besoin fondamental à ce point prégnant qu'il ne peut être laissé à la seule détermination du marché. Dans cet esprit, le Gouvernement sera attentif aux loyers démesurés qui sont demandés par certains propriétaires».

449 Doc. A-355/2 – 2012/2013 de la RBC, p. 38.

450 Voy. art. 225 du Code bruxellois du logement ; Arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers, *M.B.*, 6 novembre 2017 ; Arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale Bruxelles du 10 novembre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers – Erratum, *M.B.*, 29 novembre 2017. Il importe de noter qu'un projet de grille de référence «dite Charles Picqué» fut adopté par le précédent gouvernement bruxellois en 2012, mais celle-ci n'est jamais officiellement entrée en vigueur.

propriétaires bruxellois un outil pour objectiver le montant du loyer, au regard des caractéristiques du logement. Le grille fournit ainsi une fourchette de prix au mètre carré «habitable», selon qu'on loue un appartement ou une maison, l'état du logement, le nombre des chambres de ce dernier ou la surface habitable<sup>451</sup> et la localisation.

La grille prévoit, par ailleurs, des diminutions de loyers d'une somme forfaitaire déterminée par le Ministre si le logement présente des éléments d'inconfort particulier, tels :

- «1° la présence de convecteurs en lieu et place d'un système de chauffage central ;
- 2° l'absence d'outils de régulation thermique tels qu'un thermostat ou des vannes thermostatiques ;
- 3° l'absence d'espaces récréatifs tels qu'une terrasse, une cour, un jardin ou un balcon ;
- 4° un faible niveau de performance énergétique».

À l'inverse, le loyer indicatif sera revu à la hausse si le logement dispose d'un garage, d'une seconde salle de bain, ou d'une excellente «PEB»<sup>452</sup>.

451 Il convient de rappeler que la façon de procéder au métrage est clairement définie par le Règlement Régional d'Urbanisme (RRU, disponible sur <http://urbanisme.irisnet.be>). Celui-ci définit, en son article 2,4° du Titre II, chapitre 1, la «superficie de plancher nette» comme étant «totalité des planchers à l'exclusion : – des locaux offrant une hauteur libre de moins de 2,20 mètres ; – des locaux affectés au parking ; – des locaux situés sous le niveau du sol et qui sont affectés aux caves, aux équipements techniques et aux dépôts. Les dimensions des planchers sont mesurées entre le nu des murs intérieurs.» Il rajoute dans son article 3§1,4°, 2ème alinéa : «La superficie de plancher nette prise en compte pour les surfaces minimales des locaux habitables dans les combles est celle qui correspond à une hauteur sous plafond de minimum 1,50 mètre». Le RRU proscriit, en outre, l'aménagement de surfaces exigües, en prévoyant : 1° pour la pièce principale de séjour, 20 m<sup>2</sup> ; 2° pour la cuisine, 8 m<sup>2</sup> ; 3° si la cuisine est intégrée à la pièce principale de séjour, cette dernière doit avoir 28 m<sup>2</sup> ; 4° pour la première chambre à coucher, 14 m<sup>2</sup>, et pour les autres chambres à coucher, 9 m<sup>2</sup>. La superficie de plancher nette prise en compte pour les surfaces minimales des locaux habitables dans les combles est celle qui correspond à une hauteur sous plafond de minimum 1,50 mètre. De même, les normes sociales prévoient un minimum de 20 m<sup>2</sup> pour le séjour. Notons encore, au sujet de la surface d'un logement, une jurisprudence utile : «l'agent immobilier, chargé de la vente d'un bien, est tenu, dans le cadre de la négociation et des pourparlers préalables à la vente, de fournir une information claire, loyale et précise sur les caractéristiques du bien à vendre et sur tous les éléments qui pourraient déterminer le consentement du futur acquéreur. Il ne peut, dans sa publicité et ses annonces, induire les personnes en erreur sur la disponibilité, les caractéristiques essentielles des biens qu'il présente. La notion de surface habitable est sujette à interprétation et partant susceptible d'induire le consommateur en erreur. L'agent immobilier commet dès lors une faute à l'égard de l'acquéreur, lorsqu'il annonce que le bien offrirait une surface 'habitable' de 103 mètres carrés alors qu'en réalité, il s'agirait d'une surface brute. En utilisant le terme surface habitable, plutôt que surface brute, l'agent immobilier a manqué de clarté de précision et de loyauté, de telle sorte qu'il a manqué à son obligation d'information» (Bruxelles, 6 mai 2014, R.C.D.I., 2014/4, p. 33 et s.).

452 Voy. l'article 6 de l'Arrêté d'exécution du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 19 octobre 2017 instaurant une grille indicative de référence des loyers *M.B.*, 6 novembre 2017. Ainsi, par exemple, est prévue une minoration de loyer de 20 EUR pour cause de PEB G (voy. annexe 5 de l'arrêté du 19 octobre 2017).

**107.** La grille est **dépourvue de caractère contraignant** sur les bailleurs dans la fixation des loyers (mais le bénéfice de la future «allocation au logement» sera néanmoins conditionné au respect, par le bailleur, de la grille de loyer<sup>453</sup>).

La Ministre en charge a toutefois précisé que **proposer un «loyer raisonnable»**, dans le chef des propriétaires privés, compte tenu des caractéristiques du bien, lui semble **«cohérent et logique»**, et qu'en ce qui concerne la grille des loyers, il s'agit **«d'un outil destiné à donner à tous une «idée» générale de ce que serait un loyer médian pour un bien répondant aux mêmes caractéristiques générales. Mais pas particulières ! Il ne faut donc pas trop vite confondre, selon moi, loyer indicatif de référence et loyer raisonnable ! Il est dès lors pour moi inenvisageable que la grille serve à déterminer dans tous les cas ce que serait un loyer raisonnable ou non. Bien entendu, il faut lutter contre les loyers abusifs ! Bien entendu, le marché est sous tension, et spécialement dans certains secteurs. (...)**<sup>454</sup>.

Autrement dit, **l'absence de force obligatoire de la grille des loyers ne porterait nullement atteinte au droit des locataires de bénéficier d'un loyer raisonnable.** Lors des débats parlementaires le 15 décembre 2016 en Commission Logement du Parlement de la Région Bruxelles-capitale, sur le projet d'ordonnance relatif à la régionalisation du bail, la Ministre, en réponse aux questions de tous les partis francophones, invitait d'ailleurs les juges de paix à s'emparer de la question des loyers abusifs au regard de la grille de référence en cours d'élaboration<sup>455</sup>. En poursuivant ainsi : *«Si ces locataires victimes de loyers excessifs sont très certainement une majorité à en être parfaitement conscients, cet outil (la grille de loyer, ndr) leur permettra par eux-mêmes d'effectuer une première vérification de la hauteur de cet excès et de décider de la suite à y donner. Plus encore : «Le juge de paix est déjà habilité à corriger des loyers excessifs. Rien n'empêche ce dernier de se saisir de ce nouvel outil, mais il devrait selon moi toujours le faire au cas par cas, toujours en lien avec les très nombreuses caractéristiques non prises en compte par la grille, (...). Les médiateurs ou les arbitres pourront d'ailleurs faire de même. Vous souhaitez donner des armes aux locataires (...). Moi également !». Et enfin, «Il est utile que les juges conservent une marge de manœuvre pour adapter leur approche du loyer au cas par cas. En effet, de nombreux éléments, non pris en compte dans la grille, peuvent justifier un dépassement : il n'est pas possible de tout calculer à l'euro près et d'intégrer tous les facteurs»*<sup>456/457</sup>.

453 Voy. *infra*, n°115 et s.

454 Débats autour de la proposition d'amendement n° 107 d'Alain Maron (voy. Projet d'ordonnance sur les baux à loyers (A-488/2), 6 juillet 2017, p. 112.

455 CRI n°35, pp. 20 et suivantes.

456 Débats autour de la proposition d'amendement n° 107 d'Alain Maron (voy. Projet d'ordonnance sur les baux à loyers (A-488/2), 6 juillet 2017, p. 112.

457 CRI n°35, pp. 20 et suivantes. De même, en conclusion des débats parlementaires portant sur cette question, la cheffe de groupe PS déclara que *«tout locataire sur lequel pèse un loyer manifestement déraisonnable peut dès à présent s'appuyer sur l'article 3 pour ester en justice. Sous peu, il pourra également se fonder sur la grille de référence des loyers»*.

## 1.2. RECOURS EXISTANTS

### 1.2.1. EN THÉORIE

**108.** Le **juge de Paix** est habilité à trancher un litige relatif au caractère déraisonnable d'un loyer : il pourrait **être saisi**, tant suite à une **demande échouée de révision de loyer (voy. n°109)**, qu'indépendamment de cette dernière (et suite, le cas échéant, à **un éventuel exercice d'une exception d'inexécution contestée** de part adverse) (voy. n°111). Le mécanisme de révision, tel qu'organisé par le Code bruxellois du logement, ne vaut toutefois que pour les locataires de baux de résidence principale de 9 ans.

**109.** Ainsi, un locataire subissant un loyer abusif peut, en tout état de cause, tenter une **révision de loyer** avec son propriétaire, entre le neuvième et le sixième mois précédant l'expiration de chaque triennat du contrat de bail<sup>458</sup>. À défaut d'accord des parties, le juge de Paix, saisi par le locataire, pourrait accorder la révision du loyer s'il est établi que par le fait de **«circonstances nouvelles»**, la **valeur locative normale du bien loué est inférieure de vingt pour cent au moins au loyer exigible** au moment de l'introduction de la demande<sup>459</sup>. L'action ne peut toutefois être intentée qu'entre le sixième et le troisième mois précédant l'expiration du triennat en cours<sup>460</sup>. Le juge statue en équité<sup>461</sup>. Le loyer révisé produit alors ses effets à compter du premier jour du triennat suivant, l'ancien loyer demeurant provisoirement exigible jusqu'à la décision définitive<sup>462</sup>. La révision ne permet pas (ou très difficilement) de remettre en cause le **loyer de base** (tel que négocié lors du contrat) **mais permet de l'adapter dans le temps.**

La révision est subordonnée à la survenance de **«circonstances nouvelles»**, à savoir – selon la jurisprudence – des circonstances qui **«(...) doivent être objectives et correspondre à des éléments nouveaux et imprévisibles ayant influencé le loyer pratiqué dans le voisinage pour des baux d'habitation semblables (...)**»<sup>463</sup> ; **«(...) Seules peuvent justifier une révision du loyer les circonstances qui n'ont pu être prises en considération lors de la détermination du loyer de base ou de la dernière révision (...)**»<sup>464</sup>.

La question se pose de savoir, dans une approche novatrice, si on pourrait qualifier de **«circonstance nouvelle»** la grille indicative de référence des loyers entrée en vigueur le 1er janvier 2018 : en effet, même si

458 Voy. art. 240 al. 1er du Code bruxellois du logement. Et ce sans préjudice de l'article 221 du Code bruxellois du logement qui permet des révisions de loyer sollicitées par le propriétaire, en cas d'amélioration de la performance énergétique du bâtiment.

459 Voy. art. 240 al. 2 du Code bruxellois du logement.

460 Voy. art. 240 al. 6 du Code bruxellois du logement.

461 Voy. art. 240 al. 5 du Code bruxellois du logement.

462 Voy. art. 240 al. 7 du Code bruxellois du logement.

463 T.P., Nivelles, 31.03.1995, [www.juridat.be](http://www.juridat.be). A été jugée comme telle l'amélioration du quartier et l'ensemble des loyers aux alentours.

464 T.P., Bxl, 28.10.1993, R.G. : 118792, [www.juridat.be](http://www.juridat.be)

d'ordinaire, ce sont des «circonstances matérielles» qui sont visées, rien ne permet d'exclure les «circonstances juridiques nouvelles». Il faudrait donc que le contrat de bail originel, fixant un loyer révisable en ce qu'il serait de 20 % supérieur au loyer établi dans la grille indicative<sup>465</sup>, ait été conclu avant l'échéance du 1er janvier 2018, que le locataire attende le neuvième mois précédant l'expiration d'un triennat pour tenter la négociation avec le propriétaire et qu'il saisisse ensuite, le cas échéant, le juge de Paix. Et si on devait considérer que pour constituer une «**circonstance nouvelle**», l'existence d'une grille de référence n'est pas un élément suffisant *en lui-même*, cette dernière pourrait – à tout le moins – être invoquée pour objectiver que tel quartier s'est dégradé (ou ne s'est pas amélioré dans les mêmes proportions que la moyenne) ou pour établir que l'absence de travaux depuis de nombreuses années rend les caractéristiques du logement, vieilles, c'est à dire nettement en deçà des standards de qualité actuels.

**110.** Le locataire peut également saisir le juge de Paix d'une **contestation sur le montant du loyer, en dehors de toute tentative de révision**, invoquant le défaut du bailleur dans la mise sur le marché d'un logement à loyer raisonnable<sup>466</sup>.

Le juge pourrait, le cas échéant, conclure à la **théorie de l'enrichissement sans cause** du propriétaire<sup>467</sup>. Il faudra alors prouver l'absence de cause/justification du transfert de richesse; ainsi, «*la cohérence théorique enjoint de prendre en considération l'éventuelle faute de l'appauvri à l'occasion de l'examen de la condition d'absence de cause*». Cette théorie ne peut toutefois être invoquée que par subsidiarité et donc ne s'applique que là où le droit positif n'a pas expressément prévu de solution particulière.

**111.** La saisine du juge de Paix pourrait être précédée d'une éventuelle «**exception d'inexécution**» consistant, en matière de bail, pour le locataire, à cesser de payer le loyer ou une partie de celui-ci, en contrepartie de la non-exécution de ses obligations par le bailleur<sup>468</sup>: concrètement, le

montant du loyer non versé par le locataire correspondrait à la différence entre le loyer imposé par le propriétaire et le loyer dit «raisonnable». Le locataire continue à verser «l'incontestablement dû», à savoir la partie raisonnable du loyer. Cette «exception» doit néanmoins être utilisée avec beaucoup de prudence. En effet, en cas de désaccord sur la légitimité de cette dernière, le juge de Paix saisi – tant par un locataire anticipateur que par un propriétaire mécontent – pourrait considérer que l'exception d'inexécution constitue une mesure disproportionnée par rapport aux inconvénients causés par le loyer excessif, et imposer, au mieux, le versement intégral des loyers<sup>469</sup>, au pire, la rupture du contrat de bail aux torts du locataire (pour inexécution fautive du contrat de bail). L'activation de l'exception d'inexécution aurait ainsi plus de chance de prospérer si on convoque, simultanément à la question du loyer trop élevé, celle de l'insalubrité<sup>470</sup>.

## 1.2.2. EN PRATIQUE

**112.** Les **Equipes populaires**, rencontrées dans le cadre de la présente étude<sup>471</sup>, ont élaboré des étapes, modalités et stratégies d'une re-négociation amiable et judiciaire d'un loyer abusif, parce que supérieurs aux montants de la grille de référence. Quelques locataires ont déjà engrangé des résultats positifs, tandis que d'autres ont saisi la justice de Paix et sont en attente d'un jugement<sup>472</sup>.

Les **Equipes populaires** viennent en soutien à la grève de loyers et participent à la consolidation d'un réseau

*engagement synallagmatique et si l'exception n'a pas été invoquée en dehors des limites de l'interdépendance des obligations réciproques» (Cass. 24.09.2009, C.080346.N/1).*

469 C'est pourquoi il est généralement conseillé au locataire souhaitant suspendre le paiement du loyer, de conserver le montant de ceux-ci sur un compte (le compte tiers de l'avocat), dans l'attente d'une éventuelle décision de justice.

470 L'exception d'inexécution est fréquemment utilisée, par le locataire, pour les logements ayant des défauts de qualité, de salubrité, d'équipements, de performance énergétique: «*Il appartient au bailleur de veiller à ce que son locataire ait la pleine jouissance sans encombre des lieux loués, en l'occurrence un appartement de résidence principale pourvu de tout confort; C'est donc à bon droit que la défenderesse a, à titre de locataire, retenu 100,00 EUR par mois, suite aux troubles des jouissances évoqués plus haut [problèmes de chauffage et d'eau chaude], sur le loyer qu'elle devait à la demanderesse.*» (J.P. Ixelles, n° RG 09/A/1949, 24 mars 2010, inédit). A aussi été jugée proportionnée la suspension des paiements du loyer par le preneur alors que les lieux loués étaient dans un état de délabrement important et que le bailleur ne donnait pas suite aux mises en demeure sommant de procéder à la réparation des lieux (Civ. Bruxelles, 28 mars 1996, *T. app.*, 2002, liv. 4, p. 39). Dans une affaire plus récente, le juge de Paix valide l'exercice d'une exception d'inexécution par un locataire, suite à la non production du certificat PEB au moment de la conclusion du bail: selon le juge, cette non production autorise le locataire à demander soit la résolution du contrat de bail aux torts du bailleur, soit le paiement de dommages-intérêts sous forme d'une réduction de loyer (J. P. Sprimont, 19 décembre 2013, *Les Échos du logement*, sept. 2016, n°117, pp. 59 et s.).

471 Entretien du 28 avril 2017 avec Thibaud de Menten et participation à l'Assemblée générale des locataires pour la «grève des loyers abusifs» organisée par les Equipes populaires le 3 mai 2018.

472 Certains devraient être prononcés d'ici décembre 2018.

465 Grille fixant, par ailleurs, également des fourchettes.

466 Et ce dans une lecture combinée des art. 1709 du Code civ. et 3 du Code bruxellois du logement.

467 C. MARR, «*L'enrichissement sans cause. Un fondement d'équité sous une apparente rigueur*» in X, Les sources d'obligations extracontractuelles, Bruxelles, La Chartre, 2007, p. 252.

468 Avant d'exercer l'exception d'inexécution, le locataire doit avoir préalablement mis en demeure le bailleur d'exécuter ses obligations. L'exception d'inexécution, en matière de contrats synallagmatiques, est un principe général de droit (Cass. (1ère Ch.), 6 mars 1986, R.C.J.B, 1990, p. 559, note). La Cour de Cassation rappelle que «*Dans un contrat synallagmatique, chaque partie qui prouve que son cocontractant est resté en défaut d'exécuter ses engagements contractuels a la possibilité, eu égard à l'interdépendance des engagements réciproques, de suspendre l'exécution de son propre engagement et d'en reporter l'exécution tant que la partie adverse ne satisfait pas à ses propres engagements. Le principe général du droit relatif à l'exception d'inexécution permet au contractant de procéder, sans l'intervention du juge, à la suspension de l'exécution de ses propres engagements. Le juge est tenu d'examiner si la partie qui invoque l'exception d'inexécution prouve que son cocontractant est resté en défaut d'exécuter son*

solidaire, en assurant aux «grévistes» leur support face à une intimidation (piquet de grève organisé pour contrer les velléités d'expulsion sauvage), mais aussi face à un besoin financier (création d'une caisse de grève) ou de relogement dû à la détérioration de la relation locative.

Ainsi, Thibaud de Menten rappelle qu'«il convient en tous cas d'investiguer les différentes questions stratégiques. Et il faut surtout prévoir ses arrières et assurer la protection des grévistes afin qu'ils ne pâtissent pas des conséquences de la grève, en particulier :

- 1) Évaluer les risques en terme d'expulsion, de délais de paiement, d'indemnités,...
- 2) Définir les conditions dans lesquelles ces risques sont limités (durée du bail,...)
- 3) Estimer quel pourraient être les résultats d'un jugement tout comme les possibilités d'appel, afin de s'assurer que l'action pourra produire un résultat positif, sur le plan symbolique mais aussi sur le plan juridique.
- 4) Préciser les orientations stratégiques de l'action (intégrer les logements insalubres ou se limiter aux loyers excessifs ?,...) Entre l'appui d'arguments supplémentaires et le risque de diminuer la portée du jugement, que choisir ?
- 5) Opportunité d'inviter le CPAS à se porter partie civile ?
- 6) Définir les conditions d'accompagnement des grévistes (visite du logement,...) pour s'assurer que la solidité du dossier
- 7) Organiser une bonne communication : «c'est une action collective» «ne vous lancer pas tout seul»
- 8) Clarifier les frais que la caisse de grève pourra prendre en charge».

**113.** À titre d'exemple, mi-avril 2016, les négociations avec le bailleur du premier gréviste locataire «S.» – soutenu par les Equipes populaires – ont abouti à un résultat concluant : concrètement, le loyer a été ramené de 600 à 350 euros<sup>473</sup>. Implicitement, le bailleur a reconnu son obligation de proposer un loyer raisonnable, adapté aux qualités du logement<sup>474</sup>. «S.» avait exercé son exception d'inexécution, en retenant 250 euros/mois déposé sur un compte bloqué, depuis décembre 2015.

Plus récemment, la justice de Paix de Saint-Gilles a condamné un propriétaire au remboursement de loyers trop perçus «tenant compte de la réduction de loyer de 150 €/mois à dater de la signature du contrat (...) pour loyer excessif (déraisonnable) (...)». Pour établir cette réduction, le Juge s'est basé sur la grille des loyers prévue dans l'arrêté le 19 octobre 2017 instaurant le développement et la mise à disposition d'une grille indicative et non-contraignante

473 Les réductions de loyer sollicitées se fondaient sur les caractéristiques objectives du bien loué, et ne comprennent dès lors pas les nuisances (odeurs, dysfonctionnements du boîleur avec absence de chauffage et eau chaude, cuisine non équipée,...) qui auraient pu justifier, à elles seules, une diminution du loyer à titre d'exception d'inexécution.

474 Cependant, la relation locative s'est dégradée (menaces d'expulsion sauvage, coupures de courant, sonnette arrachée), conduisant le gréviste à chercher un autre logement. Il a trouvé un appartement moins cher (405 euros) et de bien meilleure qualité, dans un quartier nettement plus calme.

des loyers sur le territoire bruxellois<sup>475</sup>. D'autres dossiers du même type sont en cours auprès des justices de Paix de la RBC.

**114.** Soulignons encore une autre action judiciaire originale, envisagée par les Equipes populaires début 2018, sans avoir été mise en place. Face à la persistance d'un taux de vacances particulièrement élevé au sein d'un parc immobilier communal (une dizaine de logement restant inoccupés), témoignant – selon les Equipes Populaires – à suffisance des prétentions exagérées en matière de loyer, une action en cessation fut imaginée : introduite devant le Président du Tribunal de Première Instance (statuant comme en référé), elle aurait permis à ce dernier de condamner le propriétaire à mettre fin, d'une manière ou d'une autre, à l'inoccupation de ses logements<sup>476</sup>. Le Code bruxellois du logement permet au juge de détailler les actions à prendre dans cet objectif.

## 2.

### RECOURS DISPONIBLES EN CAS DE REFUS D'AIDES AU LOGEMENT AUX PERSONNES JOUISSANT DE REVENUS INSUFFISANTS

**115.** Face à la cherté du logement, on a exposé les recours existants pour le locataire souhaitant contester le montant – jugé abusif – de son loyer. On s'interroge, à présent, sur les recours disponibles en cas de refus, par les différentes instances concernées, d'aides au logement destinées à améliorer les capacités budgétaires du locataire.

La présente section de l'étude devra être revue lors de l'entrée en vigueur – à date encore indéterminée – de la nouvelle Ordonnance du 21 décembre 2018 visant à établir une allocation de logement en Région de Bruxelles-Capitale<sup>477</sup>.

#### **2.1. REFUS DES ALLOCATIONS-LOYER ET DE RELOGEMENT**

**116.** Après une présentation succincte des aides financières régionales au loyer, destinées à améliorer la solvabilité des locataires les plus pauvres (2.1.1.), nous évoquerons les recours disponibles en cas de refus d'allocation (2.1.2.), et l'exercice ou non de ces recours.

475 J.P. Saint-Gilles, 15 janvier 2019, n°RG 18A699, inédit.

476 Art. 22 du Code bruxellois du logement.

477 Ordonnance du 21 décembre 2018 visant à établir une allocation de logement en Région de Bruxelles-Capitale, M.B., 6 février 2019. L'ordonnance introduit une nouvelle section 4 – au sein du titre VIII, chapitre 1er du Code bruxellois du logement – comportant les articles nouveaux 170/1 à 170/20. L'article 9 de l'ordonnance prévoit qu'elle «entre en vigueur à la date déterminée par le Gouvernement».

### 2.1.1. CONTOURS DE LA PROBLÉMATIQUE

**117.** On distingue actuellement, en RBC, **quatre types d'allocations au paiement du loyer**, dont le stock de bénéficiaires demeure très modeste<sup>478</sup>, tant la procédure administrative est souvent complexe, trop lente et défaillante<sup>479</sup> :

RÉGIME EN VIGUEUR	PUBLIC-CIBLE	NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES – ANNÉE 2014
Allocation de relogement (ex-ADIL)	Ménages en situation de surpeuplement et/ ou d'insalubrité	5290
	Sans abri	
Allocation du Fonds régional de solidarité	Insalubrité	275
Allocation loyer communale	Locataires de logements communaux ou de CPAS	110
Allocation pour les candidats en attente d'un logement social	Candidats à un logement social 12 points de priorité	43 (en 2016)
NB : pas de chiffres plus récents à disposition. L'allocation «logement social» est entrée en vigueur dans le courant de l'année 2014 seulement.		

**118.** Les **allocations de relogement** et **celles du Fonds (budgétaire) régional de solidarité** ont déjà été décrites dans notre étude sur les expulsions, à laquelle nous vous renvoyons<sup>480</sup>.

**119.** Quant à l'**allocation-loyer pour les candidats-locataires inscrits sur les listes du logement social**<sup>481</sup>, elle a pour but de couvrir une partie du loyer d'un logement privé supporté par le demandeur et peut être sollicitée au début du bail ou en cours de contrat<sup>482</sup>.

Pour en bénéficier, le demandeur doit **satisfaire aux conditions suivantes**<sup>483</sup> : inscription valable dans le

registre des candidatures à un logement social, avec minimum 12 titres de priorité ; ne pas disposer de revenus supérieurs au revenu d'intégration sociale ; location à titre de résidence principale d'un logement situé en RBC qui n'est pas géré par une SISF ou par une AIS, ni ne fait l'objet d'une aide publique impliquant une barémisation des loyers ; non cumul avec une autre aide au loyer<sup>484</sup>.

Le **montant de l'allocation loyer pour 2017** s'élevait à un montant forfaitaire de 102,32 euros majoré de 10,23 euros par personne fiscalement à charge, avec une limite de 5 personnes (intervention maximale de 153,48 euros/mois (indexation annuelle)).

La demande doit être introduite à l'administration (la DALLI du SPRB<sup>485</sup>) ou auprès du CPAS compétent pour transmission à cette dernière<sup>486</sup>. En principe, dans les 45 jours de réception de la demande par l'administration, celle-ci avise le demandeur – par pli recommandé à la poste – de l'octroi ou du refus de l'allocation<sup>487</sup>.

**120.** Enfin, l'**allocation-loyer des bailleurs-pouvoirs publics** – ou **allocation-loyer communale** – couvre la **différence entre le loyer** demandé par la commune, le C.P.A.S. ou le titulaire du droit de gestion publique, et le **tiers des revenus mensuels du ménage augmentés le cas échéant du tiers des allocations familiales**<sup>488</sup>. Elle ne peut cependant être supérieure à 220 euros par mois et n'est pas due si le montant est inférieur à 15 euros.

L'allocation loyer peut être demandée au début du bail ou en cours de contrat.

Les **conditions d'octroi** sont **nombreuses** et ont tantôt **trait au demandeur**, tantôt **au logement** pour lequel une allocation-loyer peut être attribuée, tantôt **au montant du loyer**.

478 Ce tableau de données est extrait d'une analyse du RBDH : RBDH, «Une allocation-loyer généralisée : mon œil !», 30 janvier 2018, [http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/une\\_allocation-loyer\\_generalisee\\_mon\\_oeil\\_-\\_les\\_analyses\\_du\\_rbdh.pdf](http://www.rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/une_allocation-loyer_generalisee_mon_oeil_-_les_analyses_du_rbdh.pdf), p.2.

479 Voy., RBDH, *op cit.*, p. 2. Voy. également les considérations de l'Observatoire de la Santé et du Social à ce sujet.

480 Pour l'allocation de relogement, voy. les n°89 et 106 ; pour les allocations du Fonds budgétaire régional de solidarité, voy. le n°107.

481 Brièvement mentionnée au n°109 du Volet I de la recherche, portant sur les expulsions de logement.

482 Art. 2 de l'Arrêté du 13 février 2014 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale instituant une allocation loyer pour les candidats-locataires inscrits sur les listes du logement social (mis à jour le 8 septembre 2017).

483 Art. 3 de l'Arrêté du 13 février 2014.

484 Le demandeur ou un membre de son ménage ne peut cumuler avec d'autres aides au loyer telles que :

- celle qui était prévue dans l'arrêté du 19 février 2004 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale portant exécution du Code du Logement mais qui a été abrogée ;
- l'allocation de déménagement-installation et d'intervention au loyer au sens de l'arrêté du 22 décembre 2004 ;
- l'allocation loyer au sens de l'arrêté du 21 juin 2012 qui couvre la différence entre le loyer demandé par la commune, le C.P.A.S. ou le titulaire du droit de gestion publique et le tiers des revenus mensuels du ménage augmentés le cas échéant du tiers des allocations familiales. Elle ne peut cependant être supérieure à 220 par mois. Et elle n'est pas due si le montant est inférieur à 15 euros ;
- l'allocation de déménagement et/ou allocation loyer à durée déterminée ou indéterminée au sens de l'arrêté du 28 novembre 2013 instituant une allocation de relogement. Voy. Art. 8 de l'Arrêté du 13 février 2014.

485 À savoir la «Direction allocation-loyer et logements inoccupés», au sein du SPRB, baptisée, auparavant, la Direction du logement.

486 Art. 9 de l'Arrêté du 13 février 2014.

487 Art. 10 de l'Arrêté du 13 février 2014.

488 Art.3 de l'Arrêté du Gouvernement du 21 juin 2012 de la Région de Bruxelles-Capitale instituant une allocation loyer (mise à jour le 8 septembre 2017).

**Conditions d'octroi concernant le demandeur<sup>489</sup> :**

- locataire âgé de 18 ans au moins ou émancipé à la date de l'introduction de la demande ;
- toute personne (à l'exception des enfants à charge), ne peut faire partie que d'un seul ménage demandeur ou bénéficiaire desdites allocations ;
- Le locataire ou membre de son ménage ne peut bénéficier d'une allocation relogement ;
- Les revenus (annuels) du ménage doivent être inférieurs à certains seuils<sup>490</sup> ;
- Interdiction pour le locataire ou l'un des membres de son ménage de posséder un bien immobilier affecté au logement ou à un usage professionnel, en pleine propriété, en emphytéose ou en usufruit.

**Conditions concernant le logement pour lequel une allocation-loyer peut être attribuée<sup>491</sup> :**

Les logements :

- doivent faire partie du parc locatif d'une des communes ou d'un des C.P.A.S. de la Région de Bruxelles-Capitale ou être pris en gestion par un opérateur public immobilier ou social ;
- ne doivent pas avoir fait l'objet d'une aide publique impliquant une barémisation des loyers<sup>492</sup> ;
- doivent répondre aux normes de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements<sup>493</sup>.

Limitation du montant du loyer :

- l'allocation-loyer ne peut être octroyée que pour des logements dont le montant du loyer mensuel, repris dans le bail, ne dépasse pas certains montants<sup>494</sup>.

Dans les 30 jours de réception de la demande par l'administration (DALLI), celle-ci prend sa décision de principe<sup>495</sup>.

Eu égard aux conditions très restrictives pour pouvoir bénéficier de cette aide au loyer, très peu de foyers en bénéficient<sup>496</sup>.

489 Art. 4 à 6 de l'Arrêté du Gouvernement du 21 juin 2012.

490 Locataire seul : 19.964,74 euros ; pour les ménages de plus d'une personne mais disposant d'un seul revenu : 22.183,05 euros ; pour les ménages disposant d'au moins 2 revenus : 25.352,08 euros. Ces montants sont majorés de 1.901,41 euros par enfant à charge et de 3.802,81 euros par personne majeure handicapée composant le ménage.

491 Art. 7 de l'Arrêté du Gouvernement du 21 juin 2012.

492 À moins que les logements aient été produits dans le cadre de l'Ordonnance Organique du 7 octobre 1993 portant sur la revitalisation des quartiers ou de l'Ordonnance Organique de la revitalisation urbaine du 28 janvier 2010.

493 Voy. l'Arrêté du 4 septembre 2003 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant les exigences élémentaires en la matière.

494 Voy. Art. 8 de l'Arrêté du Gouvernement du 21 juin 2012 instituant une allocation loyer :

1. Studio : 397 euros
2. Appartement 1 chambre : 461 euros
3. Appartement 2 chambres : 532 euros
4. Appartement 3 chambres/ Maison 2 chambres : 647 euros
5. Appartement 4 chambres/ Maison 3 chambres : 763 euros
6. Appartement 5 chambres ou plus/Maison 4 chambres ou plus : 956 euros

495 Voy. Art. 9 et 10 de l'Arrêté du Gouvernement du 21 juin 2012.

496 L'occupation des locataires de logements insalubres, souvent malgré eux, leur interdit *de facto*, de bénéficier de cette allocation-loyer. Ce qui a pour

**121.** Il importe toutefois de rappeler ici que ces **diverses allocations, à l'exception de celles du Fonds budgétaire régional de solidarité**, a fait l'objet d'une **refonte totale**, non encore entrée en vigueur, à travers l'ordonnance du 21 décembre 2018 visant à établir une «allocation de logement» en Région de Bruxelles-Capitale : celle-ci poursuit l'objectif de fusionner les aides existantes, simplifier les procédures et étendre le bénéfice de l'aide<sup>497</sup>. L'ordonnance précise que l'«allocation au logement», accordée par l'Administration, peut être composée d'une **intervention dans le loyer et/ou d'une aide au déménagement**<sup>498</sup>.

L'ordonnance uniformise les montants et calculs de l'allocation, les conditions de revenus, la notion de loyers de référence (seuls les locataires de logements respectant la grille indicative des loyers pourront bénéficier de l'allocation)<sup>499</sup> ; il maintient, en revanche, une disparité complexe quant aux publics-cible<sup>500</sup> et aux procédures administratives propres à chacune des allocations<sup>501</sup>.

Le montant de base de l'allocation généralisée sera désormais fixé à 160 euros/mois pour une personne isolée, majoré de 20 euros/mois et par personne à charge sans que cette majoration ne puisse dépasser 60 euros/mois (soit, en principe, un maximum de 220 euros/mois)<sup>502</sup>. Les montants futurs seront donc tantôt plus favorables, tantôt moins, que les montants actuellement en vigueur<sup>503</sup>.

Parmi les avancées incontestables, figure celle que les candidats-locataires en attente d'un logement social devront désormais justifier de 6 points de priorité et non plus 12 pour bénéficier d'une allocation-loyer<sup>504</sup>. On note égale-

conséquence de doublement pénaliser une population déjà précarisée alors que la sanction pour insalubrité du logement devrait être à la charge du propriétaire et non des locataires. Cela est d'autant surprenant que le bailleur est un pouvoir public ou un opérateur exerçant un droit de gestion publique. Par ailleurs, la limitation du montant du loyer mensuel du logement ne semble pas prendre en compte l'importance des montants des loyers en Région de Bruxelles-Capitale.

497 Sur une version préalable de texte normatif sur cette question, voy. RBDH : RBDH, «Une allocation-loyer généralisée : mon œil !», 30 janvier 2018, disponible sur <http://www.rbdh-bbrow.be/>

498 Art. 4 de l'Ordonnance introduisant un article 170/2 dans le Code bruxellois du logement.

499 Sur la grille indicative des loyers, voy. *supra*.

500 Ces publics-cibles sont les sans-abri, les candidats au logement social, les locataires d'un logement communal et les personnes quittant un logement insalubre.

501 RBDH, *op cit.*, p. 2.

502 Si le demandeur de l'allocation est l'unique personne majeure du ménage, la majoration pour personnes à charge est doublée sans que cette majoration ne puisse dépasser 80 euros par mois. Voy. art. 12 du projet d'ordonnance.

503 Le montant de l'allocation de logement est plafonné à 162,83 euros pour une personne isolée (plus élevé que l'allocation future), augmenté de 10% par personne à charge, limitée à 5 personnes à charge, soit une intervention maximale de 244,25 euros/mois. Le plafond concernant l'allocation-loyer des bailleurs-pouvoirs publics et des candidats locataires au logement social passera respectivement, pour les bénéficiaires avec famille à charge, de 220 euros et 153,48 euros à 220 euros/mois, voire 240 euros/mois.

504 Certaines réserves sont toutefois émises concernant les limites budgétaires de la Région (enveloppe budgétaire fermée de 12 millions d'euros, au moins

ment, en cas de refus d'allocation, l'introduction future d'un recours administratif ad hoc pour toute catégorie de bénéficiaire, ce qui constituerait vraisemblablement un progrès (cfr. infra, n°131).

## 2.1.2. RECOURS

**122.** Tant que l'ordonnance visant à établir en Région bruxelloise un système d'allocation au logement n'est pas entrée en vigueur, il faut distinguer les recours existants selon le type d'allocation refusée.

### 2.1.2.1. Recours en matière de refus d'allocation de logement

#### a. En théorie

**123.** En cas de **rejet de la demande d'allocation de logement (demande jugée non fondée)**<sup>505</sup>, de **décision de suppression de cette dernière ou de demande de remboursement des montants perçus**, le demandeur dispose d'un **recours en annulation – gratuit** – devant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou devant le fonctionnaire délégué à cette fin par le Gouvernement<sup>506</sup>. La décision de rejet mentionne explicitement l'existence de ce recours<sup>507</sup>.

Le recours est introduit, à peine de nullité, **par recommandé, dans les trente jours à dater de la notification à l'intéressé de la décision litigieuse**.

Le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué **se prononce, en principe, dans les soixante jours** de la réception du recours, avec **prolongation possible de trente jours** en cas de nouvelle visite ordonnée.

jusqu'en 2020) qui ne sera peut-être pas en mesure de verser les sommes dues aux bénéficiaires.

505 Parmi les motifs de refus d'octroi d'allocation de logement, figurent, à titre exemplatif, les suivantes :

- le demandeur a des revenus supérieurs aux limites fixées (le maximum autorisé de revenus imposables est de € 19.030,52, plus augmentations de € 1.274,37 pour enfants à charge, plus augmentations pour personnes atteintes d'un handicap au sein du ménage (voy. les formules fixées par l'article 4 de l'arrêté ministériel de 7 décembre 2001 déterminant les documents justificatifs en matière de revenus) ;
- le demandeur n'a pas occupé le logement inadéquat pendant une période ininterrompue de 12 mois minimum (voy. article 9, §2 de l'arrêté du Gouvernement du 28 novembre 2013) ;
- le logement ne répond pas aux normes de superficie (un studio ou un flat est admissible si sa superficie est égale ou supérieure à 26m<sup>2</sup> pour une personne (voy. article 3 § 2 de l'arrêté du 23 janvier 2014))
- ...

506 cation de logement.

507 Ces décisions comprennent la clause suivante : «Conformément à l'article 20 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2013, vous avez la possibilité d'introduire un recours contre la présente décision par courrier recommandé dans les trente jours à dater de la notification de la présente à l'adresse suivante : Service Public Régional de Bruxelles – À l'attention du Fonctionnaire Délégué – Allocations de Logement + adresse».

Si le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué annule la décision litigieuse, il appartient à **l'administration de restituer** sur la question.

**À défaut de décision dans les délais légalement prévus, la demande est réputée acceptée.**

**124.** Notons encore que **l'usage de cette voie de recours administratif est facultatif** : elle ne constitue pas un préalable nécessaire à l'introduction d'un éventuel recours juridictionnel.

Précisons aussi que le **recours administratif n'est pas ouvert contre un constat de nullité de la demande** d'allocation introduite tardivement<sup>508</sup>, **ni contre une demande jugée caduque**<sup>509</sup>. Dans ces hypothèses, c'est le juge qu'il faudra saisir (voy. infra, n°126 et s.), les décisions négatives mentionnant alors simplement – sans autre forme de précision – qu'elles sont susceptibles de faire «l'objet d'un recours devant les juridictions de l'ordre judiciaire».

Ajoutons enfin que si le Gouvernement ou le fonctionnaire délégué, saisi d'un recours administratif contre un rejet d'allocation, confirme la décision défavorable, le demandeur peut encore contester cette dernière devant la juridiction compétente pour traiter des refus d'allocation de logement (voy. infra, n°126 et s.).

Pour les différentes hypothèses pré-exposées, il importe toutefois de déterminer, concrètement, le juge compétent : Conseil d'État vu la nature administrative des décisions contestées ou juridictions de l'ordre judiciaire ?

**125.** Le Conseil d'État s'est déclaré incompétent, à plusieurs reprises et ce de manière constante, au motif que la compétence de l'autorité quant au refus d'allocation de logement est une «compétence entièrement liée»<sup>510</sup>.

Ainsi, dans le cadre d'un recours en annulation d'une décision de refus de l'allocation déménagement-installation (ancien nom de l'allocation de logement) de la direction du logement de l'administration de l'aménagement du territoire et du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, le Conseil d'État a jugé que :

508 La demande ne peut être introduite plus de trois mois après la date de formation du bail (cfr. art. 10 de l'Arrêté du 28 novembre 2013).

509 Seront jugés caduques une demande non complétée dans les 30 jours de la décision d'irrecevabilité (voy. Art. 12 de l'Arrêté du 28 novembre 2013) ou un dossier pour lequel la visite du logement quitté n'a pas été rendue possible dans le délai requis (voy. Art. 13 § 3 de l'Arrêté du 28 novembre 2013).

510 «Les expressions "compétence liée" et "compétence discrétionnaire" sont utilisées pour déterminer l'étendue du pouvoir d'appréciation dont jouit une autorité administrative avant de prendre une décision. Plus la loi, les règlements ou les principes généraux du droit vont encadrer et limiter ce pouvoir d'appréciation, et plus la compétence de l'administration sera dite liée ; et moins elles le feront, et plus sa compétence sera dite discrétionnaire. Le contrôle que peut exercer le juge sur les actes administratifs est d'autant plus étroit que la compétence de l'administration est liée. Le contrôle juridictionnel de l'activité administrative doit en effet se limiter à celui de la légalité». Voy. P. Goffaux, «Dictionnaire de droit administratif», Bruylant, Bruxelles, 2015, pp. 155-156.

«Les compétences respectives des cours et tribunaux et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige. **Le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative partie adverse. Sur la base des articles 144 et 145 de la Constitution, une telle requête relève de la compétence des cours et tribunaux.**

En l'espèce, la demande d'allocations est régie par l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 instituant une allocation de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer (...)

Il se déduit de ces dispositions l'existence d'une compétence dont l'exercice est lié dans le chef de la partie adverse et, corrélativement, l'existence d'un droit subjectif dans le chef du demandeur d'allocations qui satisfait aux conditions énoncées. Les termes «peuvent être accordés», immédiatement précédés des mots «dans les limites des crédits inscrits à cette fin au budget des dépenses [...]», qui figurent à l'article 2 de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004, ne peuvent s'analyser comme laissant à la partie adverse une marge d'appréciation. Lorsque les crédits budgétaires existent, tout administré qui satisfait aux conditions prévues peut prétendre à l'octroi d'allocations. (...)

**La requête ayant dès lors pour objet véritable de faire reconnaître un droit subjectif à l'allocation de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer, le Conseil d'État n'est pas compétent pour en connaître»<sup>511</sup>.**

Récemment, le Conseil d'État a confirmé sa jurisprudence selon laquelle la demande d'allocation de relogement est un droit subjectif en déclarant irrecevable la demande d'annulation de la décision prise par le fonctionnaire délégué de la Région de Bruxelles-Capitale confirmant la décision de rejeter la demande d'allocation de relogement :

«la requérante revendiquait, en réalité, la reconnaissance de son **droit subjectif au bénéfice d'une allocation de relogement** dont les conditions d'octroi sont régies par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2013 instituant une allocation de relogement.

511 C.E. n°224.003 du 20 juin 2013. Voy. également C.E., n°224.740 du 19 septembre 2013 ; C.E. n°224.070 du 25 juin 2013 ; C.E. n°220.370 du 24 juillet 2012 ; C.E. n°219.487 du 24 mai 2012 ; C.E. n°219.072 du 26 avril 2012 ; C.E. n°232.426 du 5 octobre 2015 ; C.E. n°234.072 du 8 mars 2016 ; C.E. n°236.331 du 28 octobre 2016.

**Au vu de cet objet véritable du litige, celui-ci-ci relevait de la compétence des cours et tribunaux, et non de celle du Conseil d'État»<sup>512</sup>.**

126. Ce sont donc les juges de Paix – pour toutes les demandes dont la valeur n'excède pas 5.000 euros – et le Tribunal de 1ère Instance de Bruxelles – pour les demandes non évaluables en argent ou celles dont le montant est supérieur à 5.000 euros – qui peuvent dès lors être saisis<sup>513</sup>.

Le Tribunal de 1ère Instance francophone de Bruxelles se déclarant systématiquement compétent pour ce type de litige, a – à son tour – clairement consacré un **droit subjectif au paiement des allocations sollicitées** : «La protection de ce droit subjectif relève du pouvoir de juridiction des tribunaux de l'ordre judiciaire à qui il revient de vérifier si le demandeur satisfait aux conditions énoncées de manière précise dans ledit arrêté ou si la RBC refuse, à bon droit, d'octroyer l'allocation en cause»<sup>514</sup>.

512 C.E. n°236.331 du 28 octobre 2016.

513 En effet, depuis le 1er septembre 2018, le montant maximum pour s'adresser au juge de paix est passé de 2.500 EUR à 5.000 EUR. Dès que le montant réclamé est supérieur à 5.000 EUR, il faut s'adresser au Tribunal de première instance.

514 Trib. 1ère Inst. franc. de Bruxelles, section civ. (4ème ch.), 3 septembre 2015, n°R.G. 2014/5913/A ; Trib. 1ère Inst. franc. de Bruxelles, section civ. (4ème ch.), 12 mai 2016, n°R.G. 2015/6454/A.

b. En pratique

127. Le tableau ci-dessous, établi le 29 juin 2018 grâce au «Département des Affaires juridiques Logement» du SPRB sollicité dans le cadre de la présente étude<sup>515</sup>, recense le nombre de recours administratifs et judiciaires en matière d'allocations de relogement et le résultat final pour le demandeur.

Rejet d'allocation de relogement – Recours ADMINISTRATIFS au fonctionnaire délégué					
Année	Nbre de recours	Décision			
		Confirmation décision DALLI	Annulation décision DALLI	Irrecevable / sans objet / caducité	Instruction en cours
2018	50	11	4	24	11
2017	132	65	22	45	
2016	108	47	21	40	
2015	88	38	17	33	

Suivi des annulations des décisions en matière d'allocation de relogement					
Année	Nbre d'annulation décision DALLI	Octroi de l'allocation	Rejet de la demande	Instruction en cours	Rien
2018	4			3	1
2017	22	7	6	7	2
2016	21	7	13	1	
2015	17	9	6	2	

Rejet d'allocation de relogement – Recours JUDICIAIRES au Tribunal de 1ère Instance					
Année	Nbre de recours	Décision			
		Confirmation décision DALLI	Annulation décision DALLI	Irrecevable / sans objet / caducité	Instruction en cours
2018	7	1	0	0	6
2017	9	1	0	1	7
2016	13	4	4	0	5
1/07/15	8	3	2	0	3

Suivi des annulations des décisions en matière d'allocation de relogement					
Année	Nbre d'annulation décision DALLI	Octroi de l'allocation	Rejet de la demande	Instruction en cours	Rien
2018	0	-	-	-	-
2017	0	-	-	-	-
2016	3	2	1	-	-
1/07/15	2	1	-	1	

515 Nous remercions encore très vivement ce Département du SPRB pour son excellente collaboration dans cet exercice et pour nous avoir permis de consulter, le 6 juillet 2018, des décisions administratives et judiciaires.

**128.** Pour **mesurer l'intensité du «recours aux recours** (administratifs et judiciaires), il importe de mettre en perspective les chiffres ci-dessus relatifs au nombre de recours, avec ceux du nombre de refus d'allocations. On constate qu'il n'y a – en moyenne – même pas un recours pour dix décisions négatives. Il est toutefois impossible de dresser des conclusions plus analytiques à cet égard, sans avoir eu accès aux dossiers dans leur ensemble.

ALLOCATIONS DE RELOGEMENT <sup>516</sup>		
Année de réception de la demande	Estimation nbre de demandes introduites	Nbre de dossiers en paiement
2014	2200	524
2015	2200	830
2016	2200	920
2017	2200	391
(incomplet) 2018	916	61

Les «dossiers en paiement» visent les demandes d'allocation acceptées. **Le solde entre ces derniers et l'estimation des demandes introduites rassemble les demandes rejetées à l'issue de leur instruction**, mais également toutes celles qui ont été abandonnées par leur titulaire, déclarées caduques pour non-respect des délais de réponse, ou clôturées pour une autre raison.<sup>517</sup>

**129.** Enfin, quelques enseignements méritent d'être tirés de la jurisprudence inédite consultée, rendue par le Tribunal de 1ère Instance de Bruxelles<sup>518</sup>.

Saisi **contre des décisions de «caducité»** d'une demande jugée incomplète, le Tribunal de 1ère Instance de Bruxelles fait preuve parfois de plus de souplesse que l'administration dans l'appréciation des pièces du dossier

516 Données transmises le 11 juillet 2018 par le «Département des Affaires juridiques Logement» du SPRB et extraites par l'Observatoire du logement (OBL) depuis les chiffres enregistrés par la Direction allocation-loyer et logements inoccupés. L'Observatoire du logement précise toutefois que ces données ne sont pas tout à fait complètes en raison d'une migration vers un autre logiciel : «L'OBL ne peut qu'estimer le nombre de demandes introduites parce que les demandes effectivement introduites au cours de ces années sont mélangées avec les dossiers qui ont été «migrés» de l'ancien système informatique («HSA») vers le nouveau («Documentum»)».

517 Il n'existe pas de ventilation plus précise à ce sujet.

518 Nous n'avons identifié qu'une seule décision publiée : Trib. Civ. Bruxelles (4e chambre), 26 novembre 2010, *J.L.M.B.*, 2012/40, p.1927 : «L'allocation de déménagement-installation prévue par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 2004 instituant une allocation de déménagement-installation et d'intervention dans le loyer (ADIL), doit être attribuée au locataire qui n'a pas quitté son logement à proprement parler mais qui a étendu son occupation à d'autres locaux dans l'immeuble pour disposer de plus d'espace». Pour rappel, l'ADIL est l'ancien nom attribué à l'allocation de logement.

et ordonne, par conséquent, à la RBC **d'examiner le bien-fondé de la demande d'allocation**<sup>519/520</sup>.

Saisi **contre des décisions de rejet d'allocation ou de demande de remboursement**, le Tribunal de 1ère Instance de Bruxelles a, à plusieurs reprises, donné raison au requérant, **condamnant la RBC à octroyer ladite allocation**, au montant à déterminer par la Région, sous peine parfois d'une astreinte<sup>521/522</sup>.

### 2.1.2.2. Recours en matière de refus d'allocation-loyers diverses

**130.** Il n'existe actuellement aucun recours administratif spécifique en cas de refus d'allocations du **Fonds budgétaire régional de solidarité, d'allocation-loyer pour les candidats-locataires inscrits sur les listes du logement social**<sup>523</sup> ou d'**allocation-loyer des bailleurs-pouvoirs publics**<sup>524</sup>.

Demeurent toujours les voies de recours judiciaires ordinaires – vraisemblablement le Tribunal de 1ère Instance –, mais plus longues, plus coûteuses et plus intimidantes<sup>525</sup>.

519 Voy. Trib. 1ère Inst. franc. de Bruxelles, section civ. (ch. des vacances), 8 juillet 2016, n°R.G. 2016/3353/A : ici, le juge estime que c'est à tort que la RBC jugeait ne pas disposer des attestations attendues (il fallait donner foi à un courriel du CPAS). Voy. également Trib. 1ère Inst. franc. de Bruxelles, section civ. (1ère ch.), 4 novembre 2016, n°R.G. 2016/4174/A. Le juge considère que «c'est de façon abusive que l'administration compétente a sollicité la production d'une copie du bail enregistré». Dans ces dossiers relatifs à la «caducité», le juge ne peut octroyer d'office l'allocation, vu que «la circonstance qu'une demande d'allocation de logement est dûment complétée par les documents requis n'entraîne pas automatiquement le droit à ladite allocation, dès lors que la Région doit se prononcer sur l'adéquation du nouveau logement, en procédant à une visite domiciliaire» (extrait de la décision précitée).

520 Dans deux autres décisions, la caducité est confirmée par le Tribunal : Trib. 1ère Inst. franc. de Bruxelles, section civ. (4ème ch.), 20 octobre 2016, n°R.G. 2016/1386/A ; Trib. 1ère Inst. franc. De Bruxelles, section civ. (4ème ch.), 13 septembre 2017, n°R.G. 16/2618/A.

521 Voy. Trib. 1ère Inst. franc. de Bruxelles, section civ. (4ème ch.), 17 novembre 2016, n°R.G. 2016/8387/A : dans cette affaire, le Tribunal ne condamne pas au paiement d'une somme d'argent (il faut faire des calculs préalables dont la tâche incombe à l'administration), mais condamne la RBC à octroyer ladite allocation, au montant à déterminer par la Région, et ce dans les 3 mois, sous peine d'une astreinte de 50 euros/ jours de retard. Voy. également Trib. 1ère Inst. franc. de Bruxelles, section civ. (4ème ch.), 3 septembre 2015, n°R.G. 2014/5913/A. Dans une autre affaire, le Tribunal déclare non fondée la demande de remboursement d'allocation : Trib. 1ère Inst. franc. de Bruxelles, section civ. (4ème ch.), 12 mai 2016, n°R.G. 2015/6454/A.

522 Voy. *a contrario* Trib. 1ère Inst. franc. de Bruxelles, section civ. (4ème ch.), 19 décembre 2014, n°R.G. 2013/3443/A. Le Tribunal confirme le rejet d'allocation, le logement étant jugé non adéquat.

523 Rien n'est prévu dans l'arrêté en cas de refus d'octroi de l'allocation loyer aux candidats-locataires, malgré les modifications apportées par l'Arrêté de Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 31 mars 2017 et l'Arrêté de Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 février 2016.

524 L'Arrêté du Gouvernement du 21 juin 2012 ne prévoit aucun recours.

525 Voy. *supra*.

### 2.1.2.3. Recours généralisé en matière de refus de la future «allocation au logement»

**131.** L'Ordonnance du 21 décembre 2018 visant à établir une allocation de logement en Région de Bruxelles-Capitale instaurera désormais un **recours général en annulation**, à introduire, par **pli recommandé**, devant le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou devant le fonctionnaire délégué, **dans un délai de 30 jours** à dater de la notification de la décision de refus d'allocation<sup>526</sup>.

La décision du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ou du fonctionnaire délégué devra être notifiée au requérant dans les 60 jours à dater de l'introduction du recours (délai prolongé en cas de visite d'appartement). À défaut de décision dans ce délai, l'aide sollicitée est octroyée. Il y a là confirmation du régime – favorable aux plaignants – de «l'acceptation tacite»<sup>527</sup>.

Si l'organe de recours annule la décision, **l'Administration devra prendre une nouvelle décision dans les 30 jours.**

## 2.2. REFUS D'UNE AIDE SOCIALE COMPLÉMENTAIRE DU CPAS

### 2.2.1. CONTOURS DE LA PROBLÉMATIQUE

**132.** Parmi ses missions, le CPAS aide les personnes en difficulté à trouver un logement adapté à leurs besoins et à leurs capacités financières – en assurant notamment un service de recherche active de logement-, étant entendu qu'habiter un logement décent est essentiel pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine<sup>528</sup>.

Le CPAS peut par conséquent intervenir financièrement dans le paiement du loyer, proportionnellement aux besoins du demandeur, via l'octroi d'une aide sociale complémentaire. Il appartient au demandeur de cette forme d'aide sociale de démontrer son état de besoin en prouvant que les ressources dont il dispose ne suffisent pas à subvenir à ses dépenses quotidiennes essentielles<sup>529</sup>.

**133.** Le «Service Insertion Précarité», dans un rapport de mars 2014 établi pour la Région wallonne, mentionne une demande exponentielle de pareilles aides sociales complémentaires récurrentes, singulièrement pour payer les

loyers, en citant – comme phénomène explicatif – **«l'arrivée massive des jeunes, des personnes bénéficiant d'allocations de chômage, des salariés pauvres, et des femmes seules avec enfant»**<sup>530</sup>.

Ce rapport de 2014 présente préliminairement la **situation-type**: le CPAS «de B.» se situe dans une commune où les loyers sont relativement hauts. Le CPAS estime que, par principe, une personne ne peut pas avoir un loyer supérieur à 1/3 de ses revenus. Dès lors, sur sa commune, en observant bien entendu l'évolution des loyers et en vérifiant que les personnes ne cherchent pas un logement à loyer excessif, toute personne (quels que soient sa situation et son statut) peut venir faire une demande d'aide sociale dès lors que son loyer dépasse 1/3 de son revenu. Le rapport enchaîne avec un exemple réel: *«Monsieur J. décide de louer un appartement. Il ne trouve rien de valable dans la commune en-dessous de 650 euros. Or, Monsieur J n'est pas bénéficiaire d'un RI car il est un jeune ouvrier du bâtiment et son revenu net est de 1 200 euros. Une fois payé son loyer, il ne lui reste que 550 euros pour vivre. Le CPAS considère que le coût de la location de l'appartement en question n'est pas «excessif» par rapport à la moyenne de la commune. Il décide donc de lui venir en aide pour payer une partie de son loyer (ou les charges y afférentes)»*<sup>531</sup>.

### 2.2.2. RECOURS

**134.** Un recours peut être introduit, devant le Tribunal du travail, contre un refus du CPAS d'octroyer cette aide sociale complémentaire<sup>532</sup>.

Ainsi, le Tribunal du Travail de Nivelles, dans une décision du 8 novembre 2005, condamne le CPAS de Nivelles à accorder aux requérants un aide financière complémentaire, vu «l'importance de la charge du logement qui représente 45 % du budget familial». La Cour du travail de Liège, dans un arrêt du 23 juin 1998, précise à son tour que «l'octroi d'une aide sociale ne peut être refusée au motif que le loyer était trop onéreux sans que simultanément le CPAS puisse à tout le moins établir que le bénéficiaire avait réellement l'occasion de trouver un logement adapté à un prix plus avantageux et donc sans qu'une alternative sérieuse existe»<sup>533</sup>. Plus récemment, le Tribunal du Travail de Namur, dans un jugement du 14 novembre 2011, a pour sa part jugé que les revenus de la famille ne permettant pas de faire face au paiement du loyer d'un montant de 817 euros, à toutes les charges fixes

526 Art. 170/19 du Code bruxellois du logement, introduit par l'Ordonnance du 21 décembre 2018 visant à établir une allocation de logement en Région de Bruxelles-Capitale.

527 Voy. *infra*, n°157 sur les recours en matière de logement social et Partie III.

528 T.trav. Dinant, 9 juillet 2012, RG n° 12/647/A. Voy. Universiteit Gent – Faculteit Rechtsgeleerdheid Vakgroep Publiekrecht (Prof. Dr. Ludo Veny I. Carlens, Drs. P. Goes, Drs. B. Warnez), *Aperçu de jurisprudence concernant le droit à l'intégration sociale et le droit à l'aide sociale 2012*, SPP Intégration sociale, 2014, 212 p.

529 T.trav. Charleroi, 27 juillet 2012, RG n° 12/2373/A. Voy. Rapport SPP Intégration Sociale, *op cit.*

530 Voy. Service Insertion Précarité, *Les aides sociales complémentaires en CPAS*, mars 2014, p.13.

531 *Op. cit.*, pp. 28-29.

532 Pour un exemple récent, voy. Tr. Trav. (16ème ch.), 10 octobre 2018, n°RG 17/4817/A, inédit. Le Tribunal du travail condamne le CPAS en cause au paiement d'une aide sociale complémentaire, au bénéfice de la requérante, de 150€/mois, en plus de son revenu d'intégration mensuel. Le Tribunal justifie cette aide en faisant référence aux difficultés de logement et de relogement dans les grandes villes, singulièrement pour les personnes précarisées.

533 Jurisprudence citée dans: Service Insertion Précarité, *Les aides sociales complémentaires en CPAS*, *op cit.*

(gaz, électricité, téléphone, frais médicaux, cotisations de mutuelle, eau, télédistribution, assurance auto, assurance incendie, abonnement de bus) ainsi qu'aux frais d'habillement, d'entretien et aux dépenses alimentaires, il en résulte que l'aide sociale mensuelle accordée à la demanderesse durant les 3 mois pouvait raisonnablement être fixée à 400 euros par mois<sup>534</sup>.

Le Tribunal du Travail de Malines, dans un jugement du 5 septembre 2012, a, pour sa part, jugé que *«l'intervention dans le loyer peut être refusée si le demandeur d'aide qui bénéficie d'une intervention dans son loyer depuis deux ans déjà et qui a été averti par le CPAS que son bail actuel était une charge financière trop lourde, n'a pas fait suffisamment d'efforts pour effectuer une recherche active d'un logement meilleur marché, et ce de manière efficace et adéquate. L'inscription sur une liste d'une société de logement et le placement d'une annonce ne sont pas des preuves suffisantes qui répondent au critère de «recherche forcenée»»* (traduction libre)<sup>535</sup>. Le demandeur d'aide doit, par ailleurs, justifier son refus d'accepter un logement moins cher<sup>536</sup>.

**135.** Les enseignements de la jurisprudence sont limpides : même s'il est dans un état de besoin, le locataire ne se verra vraisemblablement pas octroyer l'aide sociale si la juridiction sociale saisie estime qu'il n'a pas accompli toutes les démarches utiles pour alléger son budget, en cherchant activement tant d'autres sources de revenus qu'un autre logement, et en acceptant l'opportunité locative moins chère qui se présente à lui<sup>537</sup>.

## 2.3. REFUS DE L'AIDE À LA CONSTITUTION DE LA GARANTIE LOCATIVE

### 2.3.1. CONTOURS DE LA PROBLÉMATIQUE

**136.** Pour rappel, un propriétaire peut (mais ne doit pas) exiger, par le biais du contrat de bail, le versement d'une garantie locative par son locataire. S'il impose pareille garantie, celle-ci doit respecter des règles strictes et revêtir une des trois formes suivantes, prévues dans le Code bruxellois du logement : 1° consignation, par le locataire,

d'un montant correspondant à **deux mois de loyer** sur un **compte individualisé** ouvert au nom du locataire auprès d'une institution financière ; 2° une **garantie bancaire**<sup>538</sup> égale à trois mois de loyer avec l'engagement du locataire de reconstituer cette garantie auprès de sa banque via des versements mensuels fixes pendant trois ans maximum (remboursement progressif à taux zéro)<sup>539</sup> ; 3° une **garantie bancaire** (égale à trois mois de loyer) **résultant d'un contrat-type entre un CPAS et une institution financière**. Dans cette dernière hypothèse, c'est le CPAS qui effectue la demande auprès de l'institution financière qui l'accorde au profit du bailleur<sup>540</sup> ; quant au locataire, il rembourse la somme au CPAS par versements mensuels.

**137.** Dans les faits, tous les acteurs observent que la garantie locative demeure **impossible à constituer dans le budget des ménages précarisés, sans aide appropriée**<sup>541</sup>. Le compte bloqué, imposant au locataire de réunir en une fois l'équivalent de deux mois de loyer – sans compter le premier mois de loyer et les frais liés au déménagement – est insoutenable : en effet, le tout représente en moyenne en RBC plus de 2000 €<sup>542</sup>. Or, en Belgique en 2015, et sans doute encore davantage à Bruxelles, 25 % des ménages se disent incapables de faire face à une dépense importante – l'équivalent d'un mois de revenu – sans devoir emprunter<sup>543</sup>.

Outre les banques à travers le mécanisme de la garantie bancaire, les **CPAS** et le **Fonds du logement** sont également habilités à **octroyer des prêts** destinés à couvrir la garantie locative.

534 T.trav. Namur, 14 novembre 2011, RG n° 12/1603/A et 12/1657/A. Voy. Universiteit Gent – Faculteit Rechtsgeleerdheid Vakgroep Publiekrecht (Prof. Dr. Ludo Veny I. Carlens, Drs. P. Goes, Drs. B. Warnez), *Aperçu de jurisprudence concernant le droit à l'intégration sociale et le droit à l'aide sociale 2012*, SPP Intégration sociale, 2014, 212 p.

535 T.trav. Malines, 5 septembre 2012, RG n° 11/161/A. Voy. Rapport SPP Intégration Sociale, *op cit.* p. 108.

536 T.trav. Hasselt 3 septembre 2012, RG n° 2121540.

537 Certaines juridictions sociales ont toutefois tempéré ce dernier point : voy. T.trav. Dinant 20 novembre 2012, RG n° 12/958/A (décision selon laquelle le CPAS ne peut pas exiger d'une demanderesse, qui est âgée et en très mauvaise santé, de déménager quand elle a besoin de la solidarité familiale de ses petits-enfants pour rester autonome dans son logement) ; T.trav. Bruxelles 10 juillet 2012, RG n° 12/1758/A (décision selon laquelle le demandeur d'aide pourra de manière justifiée considérer difficile d'intégrer un appartement situé au troisième étage d'un immeuble sans ascenseur).

538 La garantie bancaire est constituée par une institution financière (souvent une banque) qui s'engage auprès d'un tiers à payer une certaine somme au cas où son client n'exécuterait pas ses obligations. <https://www.droitsquotidiens.be/fr/lexique/garantie-bancaire>. En l'espèce, les banques, lorsqu'elles sont sollicitées pour ce faire, ont l'obligation de verser elles-mêmes la garantie locative (de 3 mois de loyer) au propriétaire, en lieu et place du locataire, à charge pour ce dernier de rembourser, sans intérêts débiteurs, l'institution financière, par mensualités constantes pendant la durée du bail (durant 3 ans maximum).

539 Introduite par la Loi du 25 avril 2007 portant des dispositions diverses. Titre VI, chapitre III.

540 Art. 248 § 5 du Code bruxellois du logement. Le Gouvernement a arrêté le formulaire par lequel les institutions financières attesteront, vis-à-vis des bailleurs, que la garantie locative est octroyée, peu importe la manière dont cette garantie est constituée. Voy. art. 248 § 6 du Code bruxellois du logement.

541 Voy. en ce sens Service de Lutte contre la Pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Citoyenneté et pauvreté, Contribution au débat et à l'action politiques*, Rapport bisannuel 2016-2017, 2018, pp. 107-110, <http://www.luttepauvrete.be/publications/rapport9/versionintegrale.pdf>

542 Le loyer médian s'élève à 660 € et le loyer moyen à 710 €. Voir Observatoire des loyers, *op cit.* Voy. également l'étude du Réseau Financité, «La garantie locative, premier obstacle à l'accès au logement pour les personnes précarisées», octobre 2015, p. 3.

543 FSMA, Résultats de l'enquête sur les comportements en matière d'argent en Belgique, mars 2015, <https://www.wikifin.be/sites/default/files/enquetemars2015.pdf>

**138.** Ainsi, le CPAS sollicité peut octroyer – aux locataires en état de besoin – une aide à la garantie locative<sup>544</sup>, non seulement sous forme d'une **garantie bancaire**, mais aussi via une **avance directe du montant de la garantie, à placer sur un compte bloqué au nom du locataire**<sup>545</sup> : cette avance est généralement récupérable<sup>546</sup>, par le CPAS, via des versements mensuels de l'allocataire bénéficiaire<sup>547</sup>.

Le demandeur d'aide est obligé, conformément à l'article 60, § 1 de la loi organique des CPAS, de transmettre toutes les informations nécessaires liées à sa situation. Par ailleurs, il doit informer le CPAS de toute nouvelle donnée qui pourrait avoir un impact sur l'aide qui lui a été accordée<sup>548</sup>.

Le CPAS peut aussi se limiter à rédiger une **lettre de caution** par laquelle il s'engage, par écrit, à l'égard du propriétaire à intervenir en cas de problème à la fin du bail, notamment à payer le propriétaire en cas de défaillance du locataire<sup>549</sup>.

**139.** Quant au dispositif régional bruxellois du **Fonds du logement** (FDL), il octroie des **prêts à taux zéro**<sup>550</sup>, comme aide à la constitution de la garantie pour des

publics à revenus limités mais étendus en 2017<sup>551</sup> : ainsi, par exemple, un ménage avec deux enfants ne disposant que d'un revenu peut prétendre à un prêt si leurs revenus imposables n'excèdent pas 29.400 euros/an<sup>552</sup>. Le remboursement est **progressif et sans intérêt** (à l'instar de la garantie bancaire évoquée supra). Le montant du prêt **correspond à 100 %** de la garantie locative exigée par le propriétaire (contre 90 % auparavant)<sup>553</sup>, celle-ci ne pouvant légalement dépasser l'équivalent de 2 mois de loyer, puisqu'elle est déposée sur un compte individualisé. Quant au remboursement au FDL par le bénéficiaire, il peut désormais s'exécuter en 24 mois au lieu de 18.

Le prêt consenti par le Fonds est toutefois un **prêt à tempérament**, à savoir un crédit à la consommation, impliquant son refus en cas d'endettement<sup>554</sup>.

**140.** Le secteur associatif en matière de logement constate, sur le terrain, que les **aides légalement prévues sont, pour les personnes précarisées, «soit bancales, soit inefficaces ou encore peu accessibles»**<sup>555</sup>.

Le mécanisme de la **garantie bancaire** fonctionne fort mal de par **l'hostilité des banques** (voy. *infra*).

Les **aides octroyées par le CPAS**, bien qu'essentielles, sont jugées **stigmatisantes et excluantes** : «une garantie estampillée CPAS réduit les chances de trouver un logement»<sup>556</sup>, les propriétaires y voyant l'indice de faible solvabilité<sup>557/558</sup>. Le cautionnement est rejeté par les bailleurs en ce qu'il n'implique pas d'argent bloqué à l'entame du contrat et ne couvre pas toujours toutes les obligations locatives<sup>559</sup>. Par ailleurs, la latence de décision des CPAS est peu compatible avec l'impatience d'un propriétaire et la pléthore de candidats.

544 Voy. notamment : [http://www.ocmw-info-cpas.be/fiche\\_FV\\_fr/laide\\_pour\\_la\\_constitution\\_dune\\_garantie\\_locative](http://www.ocmw-info-cpas.be/fiche_FV_fr/laide_pour_la_constitution_dune_garantie_locative)

545 Le paiement d'une garantie locative est considéré comme des «frais de l'aide sociale» prévus à l'article 97, §1er, 1° de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976.

546 Voy. notamment les décisions suivantes, qui valident l'exigence de remboursement de la garantie : T.trav. Malines 12 décembre 2012, RG n° 12/1068/A ; T.trav. Malines 12 décembre 2012, RG n° 12/658/A ; T.trav. Anvers 26 novembre 2012, RG n° 12/2034/A ; T.trav. Malines 3 octobre 2012, RG n° 12/3549 ; T.trav. 3 octobre 2012, RG n° 12/3545.

547 La jurisprudence a pu rappeler, à maintes reprises, que le remboursement de la garantie peut se faire par tranches, cette mesure permettant, dans certains cas, de garantir la dignité humaine du demandeur (T.trav. 26 juin 2012, RG n° 2012/AA/78 ; T.trav. Malines 27 juin 2012, RG n° 11/1941/A). Conformément à l'article 1244 du Code civil, en prenant en compte la situation des parties ayant fait l'usage de cette compétence et des délais déjà accordés au débiteur, le juge peut accorder un nouveau délai de remboursement de la garantie locative (voy. T.trav. Gand 13 janvier 2012, RG n° 11/1789/A ; T.trav. Ypres 20 janvier 2012, RG n° 11/284/A ; T.trav. Gand 6 janvier 2012, RG n° 10/2988/A ; T.trav. Malines 13 juin 2012, RG n° 11/1852/A). Cette mesure de révision du plan de remboursement n'est cependant pas souvent accordée (T.trav. Malines 27 juin 2012, RG n° 12/42/A ; T.trav. Malines 27 juin 2012, RG n° 12/22/A ; T.trav. Malines 27 juin 2012, RG n° 11/1891/A).

548 C.trav. Anvers 9 janvier 2012, RG n° 2011/AH/96 ; T.trav. Charleroi 6 septembre 2012, RG n° 12/378/A ; T.trav. Bruxelles 20 juin 2012, RG n° 12/014245 ; T.trav. Malines 27 juin 2012, RG n° 12/42/A.

549 «Lorsque la caution a payé le créancier, elle peut se retourner ensuite contre le débiteur principal pour lui demander de lui rembourser ce qu'elle a payé à sa place». Voy. <https://www.droitsquotidiens.be/fr/lexique/caution>

550 Voy. art. 112, § 1er, 5e du Code bruxellois du Logement : parmi les missions d'utilité publique du Fonds du logement figure celle consistant à «fournir aux personnes à revenus faibles ou modestes les moyens de constituer la garantie locative aux conditions fixées par le Gouvernement. Cette aide peut revêtir la forme d'un prêt sans intérêt, d'une caution ou encore d'un fonds mutualiste». Le Code bruxellois du logement précise, à travers son art. 117, §1er, que «La Région consent au Fonds une avance récupérable sans intérêt destinée à permettre l'octroi d'une aide à la constitution d'une garantie locative».

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

552 Ces montants varient en fonction de la composition/situation du ménage. Voy. [www.fondsdulogement.be](http://www.fondsdulogement.be)

553 On peut, naturellement, emprunter moins de 100 % de cette garantie [www.fondsdulogement.be](http://www.fondsdulogement.be)

554 Art. 8 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2017. Depuis le 1er avril 2015, en vertu de l'article VII 77§2 du Code de droit économique, le crédit ne peut être conclu s'il apparaît, lors de la consultation de la Centrale des crédits aux particuliers, qu'il existe un montant impayé de plus de 1.000 € dans le cadre d'un crédit à la consommation.

555 Une garantie locative plus accessible grâce au fonds Brugal, 4 décembre 2017, p. 1, <http://www.rbdh-bbrow.be/spip.php?article1860>

556 Ainsi, le propriétaire est informé de l'intervention du CPAS dans la constitution de la garantie bancaire : la convention de blocage de garantie, par le CPAS, lui est en effet communiquée pour signature.

557 Une garantie locative plus accessible grâce au fonds Brugal, 4 décembre 2017, p. 2, <http://www.rbdh-bbrow.be/spip.php?article1860>

558 Baromètre de la diversité, op cit., 2014, notamment pp. 208 et 215. UNIA y mentionne que 36 % des propriétaires préfèrent louer à des locataires qui ne recourent pas à la garantie CPAS. Voy. également le Chapitre «discrimination» de la présente étude.

559 Certains CPAS acceptent d'intervenir en fin de bail pour couvrir des dégâts locatifs, mais pas des impayés de loyer par exemple.

Enfin, les **crédits octroyés par le FDL**, d'une part, **excluent les personnes endettées**, d'autre part, doivent être remboursés en un nombre des mensualités demeurant peu élevé et donc **insoutenables pour les revenus modestes**<sup>560</sup>.

**141.** Fort de tous ces constats, il faut saluer l'instauration en Région bruxelloise, depuis le 1er janvier 2018, du **Fonds régional d'aide à la constitution d'une garantie locative**, le **Fonds Brugal**<sup>561</sup>, au bénéfice de ceux qui ne sont pas en mesure de rembourser un prêt, même à taux zéro, telles les personnes à très faibles revenus (et donc sans capacité de remboursement suffisante) et/ou celles qui présentent une situation d'endettement les privant d'accès aux crédits à la consommation. Le dispositif du Fonds Brugal devrait permettre de **lever un obstacle majeur à l'accès au logement**.

Le Fonds Brugal, **géré par le FDL**, versera, de manière **anonyme, la somme nécessaire à la constitution de la garantie sur un compte bancaire bloqué au nom du locataire**: le bailleur ignore dès lors totalement l'intervention du Fonds, évitant ainsi la stigmatisation sus-évoquée liée à l'origine de la garantie. Les locataires précarisés bénéficieront par ailleurs de la politique uniforme du Fonds, rompant ainsi avec les pratiques disparates, variables d'un CPAS à l'autre, impactant positivement ou négativement les chances de trouver un logement selon la commune où ils s'installent<sup>562</sup>.

En outre, et contrairement au système de crédit délivré par le FDL, l'avance octroyée ici n'est pas à rembourser en cours de bail mais récupérée par le FDL en fin de bail. L'avantage est considérable puisqu'on libère le candidat locataire de mensualités dont les plus précaires ne peuvent de toute façon pas s'acquitter. En principe, le locataire adhère au Fonds et paye mensuellement une cotisation auprès de Brugal, calculée sur la base des revenus, tout en ne pouvant excéder 30 €/mois les trois premières années, puis 5 €/mois les années suivantes<sup>563</sup>. Pour un revenu plus faible

encore, la cotisation variera de 5 à 15 € par mois<sup>564</sup>. Le non-paiement de la cotisation mensuelle entraîne une exclusion du Fonds. Toutefois, le locataire est dispensé de tout paiement de cette dernière s'il obtient le cautionnement d'un CPAS garantissant le remboursement auprès de Brugal<sup>565</sup>.

Les contributions du locataire lui seront entièrement remboursées en fin de bail, déduction faite des sommes éventuellement dues à Brugal, pour cause de dégâts locatifs imputés sur le montant de la garantie locative<sup>566</sup>. Le cas échéant, le locataire en fin de bail devra verser une somme supplémentaire au Fonds pour rembourser la part de garantie non rétrocédée au FDL et non couverte par l'ensemble des contributions versées; le non remboursement de l'aide consentie par le Fonds, exposant l'intéressé à une exclusion et à ses conséquences pour les locations suivantes. Des plans d'apurement sur mesure sont toutefois prévus et le FDL peut, exceptionnellement et dans certaines circonstances dûment justifiées, renoncer à recouvrer tout ou partie des sommes dues<sup>567</sup>.

Ainsi, le fonctionnement optimal du Fonds Brugal sera notamment tributaire d'une double condition. *Premièrement*, et pour éviter au maximum les exclusions du Fonds, il faudra des **plans d'apurement effectivement adaptés** aux très faibles revenus des personnes précarisées. En effet, ces dernières, en position de faiblesse dans la relation locative, sont souvent engagées dans des baux de courte durée, multipliant les fins de bail et donc les risques d'amputations successives des garanties constituées<sup>568/569</sup>. *Deuxièmement*, il est impératif que le délai de traitement des demandes d'intervention du Fonds Brugal soient très brefs. Le délai légal prévu est de 15 jours à dater de la réception du dossier complet<sup>570</sup>. Or, actuellement, le FDL octroie, dans les faits, ses crédits en 2 ou 3 jours: «c'est ce timing-là qu'il faudrait pouvoir

560 Dans ses propres rapports annuels, le FDL juge lui-même quela formule de prêt à taux zéro pour la constitution d'une garantie locative n'est pas adaptée à la demande des ménages à (très) faibles revenus. Il en veut pour preuve qu'à l'échelle de la Région bruxelloise, cette aide est peu sollicitée, et que les personnes qui la demandent rentrent de moins en moins dans les critères d'acceptation appliqués par le Fonds eu égard à la loi sur le crédit à la consommation. Voy. Rapport annuel sur les opérations de l'exercice 2014, Présenté à l'Assemblée générale ordinaire du 28 mai 2015, p.90. Le Fonds réitère son interpellation dans ses rapports annuels successifs, sur les années 2015 (pp. 87 – 88) et 2016 (p. 138).

561 Voy. art. 10 et s. de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2017.

562 Rbdh-Bbrow, «Garanties locatives, une petite révolution ?», [http://rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/garanties\\_locatives\\_une\\_petite\\_revolution.pdf](http://rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/garanties_locatives_une_petite_revolution.pdf)

563 Ces cotisations sont mutualisées au sein de Brugal, créant ainsi une forme de «solidarité symbolique» entre adhérents. Cependant, le Fonds Brugal sera surtout financé par une intervention publique, le montant total des cotisations étant insuffisant pour constituer les garanties locatives des uns et des autres. C'est notamment pour cette raison que le RBDH comme d'autres acteurs sollicitent, à juste titre, la création d'un fonds universel de garanties locatives,

accessible à tous, présentant plusieurs avantages comparés à un fonds ciblé sur les publics les plus fragilisés. Rbdh-Bbrow, «Garanties locatives, une petite révolution ?», [http://rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/garanties\\_locatives\\_une\\_petite\\_revolution.pdf](http://rbdh-bbrow.be/IMG/pdf/garanties_locatives_une_petite_revolution.pdf). À ce sujet, consultez l'analyse de Bernard Bayot : [https://www.financite.be/sites/default/files/references/files/bb\\_caution\\_mutuelle\\_et\\_garantie\\_locative.pdf](https://www.financite.be/sites/default/files/references/files/bb_caution_mutuelle_et_garantie_locative.pdf). Voy. aussi N. Bernard, «Vers un fonds centralisé (mutualisé!) de garanties locatives: balises et suggestions pour une opérationnalisation», *Les Échos du logement*, n°3, pp. 3-10.

564 Rbdh-Bbrow, «Garanties locatives, une petite révolution ?», op cit.

565 Art. 12 § 1er al. 2 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2017.

566 Art. 12 § 5 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2017. Selon une étude menée en 2017, en Région Wallonne, dans 60 % des cas, la garantie est restituée au locataire dans son intégralité. Voy. S. Cassilde, «Étude sur la sinistralité locative: ordres de grandeur des dégâts et des impayés de loyers», *Échos du logement* n°122, févr. 2018, p. 17.

567 Art. 13 § 1er de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2017.

568 Rbdh-Bbrow, «Garanties locatives, une petite révolution ?», op.cit.

569 Voy. également Volet I, sur les «expulsions de logement», abordant la multiplication future des baux de courte durée.

570 Art. 15 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2017.

tenir avec Brugal pour coller aux réalités locatives et servir utilement les locataires»<sup>571</sup>.

### 2.3.2. RECOURS

**142.** La présente étude privilégie l'analyse des recours contre les refus d'aide à la garantie locative, et l'usage ou non de ces recours.

Les acteurs consultés ont toutefois également pu mettre en évidence les abus dont les locataires sont victimes lorsqu'ils constituent seuls leur garantie locative : refus du propriétaire du placement de la somme d'argent sur un compte individualisé au nom du preneur (exigence que la garantie leur soit fournie de la main à la main), demande d'une garantie équivalent à plus de deux mois de loyer afin d'écartier les moins solvables... Le juge de Paix pourrait ici être utilement saisi, mais les locataires y renoncent massivement, pour décrocher le logement et/ou éviter un démarrage litigieux de la relation locative avec le propriétaire<sup>572</sup>.

**143.** Nous évoquerons successivement les recours existants contre les banques (2.1.1.1.), les CPAS (2.1.1.2.) et le FDL (2.1.1.3.), ces organismes pouvant respectivement être sollicités pour la constitution de la garantie locative.

#### 2.3.2.1. Refus par une banque d'octroyer un prêt sans intérêt pour constituer une garantie locative bancaire<sup>573</sup>

**144.** Le Code bruxellois du logement prévoit que l'institution financière a l'obligation d'accorder la garantie bancaire si le demandeur dispose d'un compte auprès de celle-ci et que ses revenus professionnels ou de remplacement y sont versés, et ce indépendamment de l'état de solvabilité du locataire<sup>574</sup>.

Pourtant, la garantie bancaire est, selon les acteurs, «désastreuse en pratique» : le secteur bancaire n'aurait jamais adhéré à ce système «utilisant différents subterfuges pour décourager les demandeurs (comme imposer par exemple des frais d'ouverture de dossiers de plusieurs centaines d'euros)»<sup>575</sup>.

**145.** Dans les faits, si une banque refuse la constitution d'une garantie locative, un recours gratuit, que l'on pourrait qualifier de gracieux, est possible au **point de contact mis**

**en place par FEBELFIN, la Fédération belge du secteur financier**<sup>576</sup>.

Selon ce point de contact de **FEBELFIN**<sup>577</sup>, la procédure de recours est la suivante :

- Informer les particuliers ;
- Vérifier si les conditions légales pour bénéficier de la constitution d'une garantie locative par la banque sont réunies ;
- Si le banquier maintient son refus malgré la réunion des conditions légales par le particulier, FEBELFIN accompagne le demandeur dans sa procédure de dépôt de plainte auprès du service compétent au sein de la banque concernée ;
- En dernier recours, si la banque maintient son refus après le dépôt de plainte en son sein ou s'abstient de répondre dans un délai raisonnable (30 jours), l'OMBUDSFIN (ombudsman du secteur financier), le cas échéant saisi, va tenter de dégager une solution<sup>578</sup>.

**146.** La procédure devant l'**OMBUDSFIN**, entièrement gratuite, se déroule en deux temps : l'examen de la recevabilité, puis du fond de la demande<sup>579</sup>.

Les motifs d'irrecevabilité sont énumérés de façon exhaustive dans le Code de droit économique :

- aucune plainte n'a été déposée au préalable auprès de la banque concernée ;
- la demande est anonyme ou l'autre partie n'est pas identifiée ou aisément identifiable ;
- la demande est introduite après l'écoulement du délai d'un an à dater de la soumission du litige à la banque concernée ;
- la demande est fantaisiste, vexatoire ou diffamatoire ;
- la demande ne relève pas des litiges de consommation pour lesquels Ombudsfïn est compétent ;
- la demande vise au règlement d'un litige qui fait ou a déjà fait l'objet d'une action en justice ou d'un règlement extra judiciaire des litiges auprès d'une autre entité qualifiée ;
- lorsque le traitement du litige entraverait gravement le fonctionnement effectif d'Ombudsfïn ;

571 Rbdh-Bbrow, «Garanties locatives, une petite révolution ?», *op.cit.*

572 Voy. échanges avec Atelier des droits sociaux.

573 Voy. art. 248 §§ 4 et 6 du Code bruxellois du logement.

574 Art. 248 § 4 al. 2 du Code bruxellois du logement.

575 Une garantie locative plus accessible grâce au fonds BRUGAL, 4 décembre 2017, p. 1, <http://www.rbdh-bbrow.be/spip.php?article1860>. Voy. également N. Bernard, «À la base du non-accès aux droits : le manque d'effectivité des lois», in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté et ineffectivité des droits*, Bruxelles, La Chartre, 2017, pp. 70-71.

576 Febelfin asbl défend les intérêts de l'ensemble de ses membres : grandes banques, non grandes banques, spécialistes de niche, institutions et organisations financières non bancaires, fournisseurs d'infrastructures, ... Voy. <https://www.febelfin.be/fr/concernant-febelfinest> ; <https://www.febelfin.be/fr/prestation-de-services/point-de-contact-garantie-locative>

577 Entretien téléphonique avec un collaborateur néerlandophone du point de contact, le 31 mai 2018.

578 L'Ombudsfïn constitue une entité qualifiée indépendante et impartiale au sens du Code de droit économique qui procède au règlement extrajudiciaire des litiges survenant entre une institution financière, affiliée à Ombudsfïn, et un consommateur, relatif à l'exécution d'un contrat de vente ou de service ou à l'utilisation d'un produit, dans le cadre de leurs opérations bancaires et financières privées. Voy. <https://www.ombudsfïn.be/fr/particuliers/introduire-une-plainte/>

579 Règlement de procédure Ombudsfïn ASBL : <https://www.ombudsfïn.be/sites/default/files/Nouveau%20règlement%20de%20procédure%20ombudsfïn%20%2824-11-16%29.pdf>

### RECEVABILITÉ DE LA PLAINTÉ AUPRÈS DE L'OMBUDSFIN ?

✓ OUI	✗ NON
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plainte adressée par écrit</li> <li>• Après démarches auprès de la banque</li> <li>• Reprenant les nom et adresse du plaignant</li> <li>• Description de la plainte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En dehors de la compétence de l'Ombudsfín</li> <li>• Introduite plus d'un an après démarche auprès de la banque</li> <li>• Plainte blessante ou injurieuse, ou entravant le fonctionnement de l'Ombudsfín</li> <li>• Procédure judiciaire en cours</li> </ul>

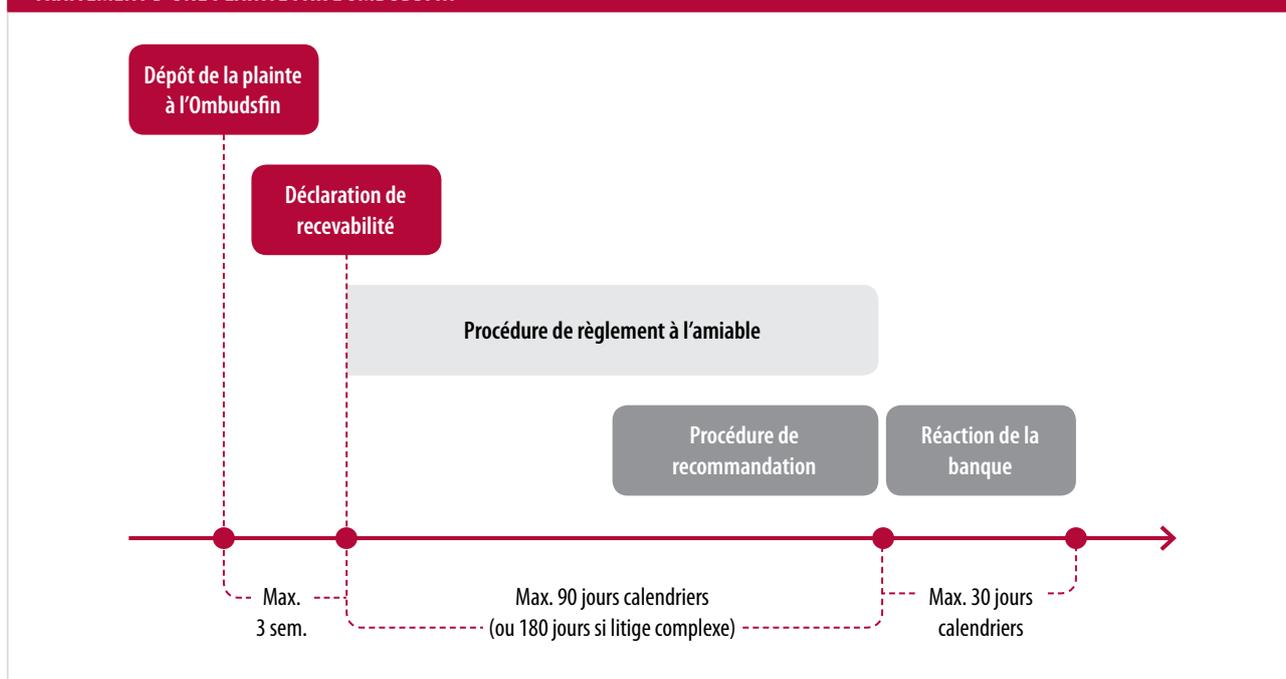
Si la plainte est recevable, au terme du processus de médiation, l'Ombudsman prend position sur le litige et rend un **avis non contraignant**. Le cas échéant, en cas de désaccord de la banque sur l'avis émis, il formule une **recommandation**<sup>580</sup>, qui pourrait être utilisée par l'intéressé dans une procédure judiciaire future. Le processus devant l'Ombudsfín prend **entre 4 et 8 mois** (voy. *infra*)

### PROCESSUS DÉCISIONNEL AUPRÈS DE L'OMBUDSFIN

✗ NON-RECEVABLE	✓ RECEVABLE
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mentionne les raisons de la non-recevabilité</li> </ul>	<p><b>Procédure de règlement à l'amiable</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Traitée endéans 90 jours calendrier à partir de la date où la recevabilité est déclarée</li> <li>• Si litige complexe, prolongation de 90 jours calendrier</li> </ul> <p><b>Procédure de recommandation</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Si pas de règlement à l'amiable, l'Ombudsfín fait une recommandation à la banque (non contraignante).</li> <li>• Si le banquier ne suit pas la recommandation, il a 30 jours calendrier pour donner son point de vue.</li> </ul>

Si le désaccord persiste, une procédure judiciaire peut être intentée.

### TRAITEMENT D'UNE PLAINTÉ PAR L'OMBUDSFIN



580 Art. 8 du règlement de procédure de l'Ombudsfín ASBL.

**147.** L'analyse des **rapports annuels de l'OMBUDSFIN, des années 2012 à 2017, ne donne que quelques informations mineures sur les plaintes**, portées devant lui, pour récriminations à l'égard de la banque sur des questions de garantie locative. Concrètement, ils recensent le nombre de plaintes recevables, sans en préciser ni la nature, ni l'issue<sup>581</sup> : 11 en 2012<sup>582</sup> ; 8 en 2013<sup>583</sup> ; 13 en 2014<sup>584</sup> ; 8 en 2015<sup>585</sup> ; 12 en 2016, dont 1 concernait une garantie bancaire et 11 une garantie locative en dépôt sur un compte épargne<sup>586</sup> ; 26 en 2017, dont 19 pour des garanties locatives déposées en compte et 7 pour des garanties locatives autre que compte épargne<sup>587</sup>. Aucun enseignement ne peut être tiré de ces statistiques.

### 2.3.2.2. Refus par le CPAS d'une aide à la garantie locative

**148.** Selon le RBDH, en Région bruxelloise, «chaque année, ce sont 3000 demandes d'aide en matière de garantie locative qui atterrissent dans leurs bureaux et 2000 qui aboutissent»<sup>588</sup>.

Un tiers de pareilles demandes, adressées aux CPAS de la RBC, se solderait donc par un refus, susceptible de recours devant le Tribunal du travail<sup>589/590</sup>.

**149.** Nous ne disposons, pour l'essentiel, que d'un échantillon représentatif de la jurisprudence rendue, en 2012, par l'ensemble des juridictions sociales du Royaume<sup>591</sup>. Nous en relayons les éléments principaux<sup>592</sup>.

Les juridictions sociales elles-mêmes rappellent que la décision du CPAS sur l'octroi ou non du prêt doit être notifiée au demandeur afin qu'il puisse introduire, dans

les trois mois, un recours contre cette dernière, en cas de désaccord avec la nature ou l'ampleur de l'aide<sup>593</sup>.

Les juridictions vérifient ensuite, lorsqu'elles sont saisies d'une demande de révision d'un refus de garantie locative, les **efforts consentis par le locataire**, d'une part, **pour identifier un logement au moindre coût (a)**, d'autre part, **pour augmenter leurs propres capacités contributives (b)**.

**(a)** Ainsi, selon les Tribunaux du travail saisis, le CPAS peut refuser d'intervenir dans la garantie locative (et/ou le paiement du premier loyer) si le demandeur a décliné au préalable, et sans motivations suffisantes, toute intégration dans un logement social, avec la logique suivante : si le demandeur avait accepté ce logement social, il aurait pu épargner les sommes de loyer à payer pour son logement privé et, par conséquent, disposer de moyens d'existence plus importants sans qu'un soutien du CPAS ne soit nécessaire. Le demandeur doit, dès lors, supporter les conséquences de son propre refus et ne peut plus demander un soutien financier complémentaire. Le CPAS ne peut, en revanche, pas rejeter une demande d'aide sur la base d'un refus jugé légitime du demandeur d'intégrer un logement social. Le fait qu'un logement soit situé loin du centre-ville et des facilités y existant, tels que la présence d'un médecin, celle d'une pharmacie ou celle de magasins, peut être considéré comme une raison de refus fondée s'il s'agit, par exemple, d'un demandeur souffrant de problèmes médicaux et/ou psychiques<sup>594</sup>. Le CPAS devra réaliser une enquête relative aux raisons de refus d'un logement social afin qu'il puisse, sur la base de celle-ci, motiver – le cas échéant – sa décision de ne pas accorder de subsides relatifs à la location d'un bien classique<sup>595</sup>.

Le CPAS peut, par ailleurs, élaborer une directive fixant un plafond de loyer, utilisé notamment pour déterminer la hauteur maximale de la garantie locative. Refuser une garantie locative uniquement à cause d'un barème provenant d'une directive n'est toutefois pas admis<sup>596</sup>. Pareilles directives forment une ligne de conduite ne permettant, en aucun cas, de faire l'impasse sur l'enquête sociale destinée à analyser les circonstances propres de

581 Il pourrait donc aussi s'agir de plaintes introduites par le propriétaire au sujet de la constitution de la garantie.

582 Voy. p.4 du rapport 2012, <https://www.ombudsfm.be/sites/default/files/RA-Ombudsfm%202012.pdf>

583 Voy. p.4 du rapport 2013, <https://www.ombudsfm.be/sites/default/files/RA-Ombudsfm%202013.pdf>

584 Voy. p.6 du rapport 2014, <https://www.ombudsfm.be/sites/default/files/RA-Ombudsfm%202014.pdf>

585 Voy. p.25 du rapport 2015, <https://www.ombudsfm.be/sites/default/files/RA-Ombudsfm%202015.pdf>

586 Voy. p.23 du rapport 2016, <https://www.ombudsfm.be/sites/default/files/RA-Ombudsfm%202016.pdf>

587 Voy. pp.23-24 du rapport 2017, [https://www.ombudsfm.be/sites/default/files/RA-Ombudsfm%202017\\_1.pdf](https://www.ombudsfm.be/sites/default/files/RA-Ombudsfm%202017_1.pdf)

588 Les aides au logement (aide sociale) ne sont pas seulement destinées aux bénéficiaires du revenu d'intégration. D'autres personnes en situation de besoin peuvent aussi les solliciter.

589 Sur les avantages, en terme d'accessibilité, dont peuvent se prévaloir les juridictions du travail en comparaison avec d'autres juridictions, voy. n°63.

590 Pour quelques décisions rappelant les règles de compétence du Tribunal du travail, voy. T.trav. Malines 12 décembre 2012, RG n° 12/1068/A ; T.trav. Malines 12 décembre 2012, R.G. n° 12/658/A ; T.trav. Namur 9 novembre 2012, R.G. n° 12/1399/A et R.G. n° 12/1400/A ; T.trav. Malines 13 juin 2012, R.G. n° 11/1852/A.

591 SPP Intégration sociale, pp. 104 et s.

592 D'autres enseignements ont par ailleurs été évoqués *supra*.

593 T.trav. Anvers 13 décembre 2012, R.G. n° 12/1225/A ; T.trav. Anvers 25 octobre 2012, R.G. n° 12/1090/A ; T.trav. Anvers 6 septembre 2012, R.G. n° 12/1102/A ; T.trav. Anvers 6 septembre 2012, R.G. n° 12/1103/A.

594 C.trav. Anvers 10 décembre 2012, RG n° 2012/1318.

595 T.trav. Louvain 12 novembre 2012, RG n° 12/574/A. Ainsi, le refus d'une intervention financière relative à la garantie locative ne peut être fondé sur des arguments contraires à l'enquête sociale elle-même. Dans un autre cas, l'intervention du CPAS dans la garantie locative a été refusée à un demandeur pour les raisons suivantes : «il est établi que l'attribution de la demande d'intervention ne va pas améliorer la situation [du demandeur]» (traduction libre). Pourtant, le demandeur, en collaboration avec le médiateur de dettes et le travailleur social du CPAS, avait cherché ce logement moins coûteux, pour – justement – améliorer sa situation financière. Le tribunal du travail de Gand a réformé la décision du CPAS en ce qu'elle contredisait le contenu de l'enquête sociale. Voy. T.trav. Gand 6 janvier 2012, RG n° 11/1596/A.

596 T.trav. Bruxelles, 28 juin 2012, RG n° 10.912/A.

chaque demandeur et leur compatibilité avec la dignité humaine<sup>597</sup>.

Un tribunal du travail a, en outre, jugé que le CPAS ne peut pas refuser une aide relative à une garantie locative pour la simple raison que le nouveau loyer est, par mois, 40,5 € plus cher que l'ancien, si ce coût est compensé par des charges en énergie moins élevées (in specie grâce à une meilleure isolation et des appareils plus performants utilisés dans le logement)<sup>598</sup>.

**(b)** L'incapacité du demandeur à rembourser la garantie locative permet au CPAS de refuser l'octroi d'une avance : un refus est justifié si le demandeur d'aide n'a jamais, durant deux années, pris d'initiative pour s'accorder avec son bailleur sur un plan de remboursement d'une garantie locative et qu'il ne s'est aucunement efforcé, deux ans après la fin de son contrat, à épargner de l'argent afin de rembourser une partie ou l'entièreté de sa garantie locative<sup>599</sup>. La décision de refuser d'attribuer une garantie locative de 1.200 € a, par ailleurs, été confirmée par le tribunal du travail considérant que le demandeur de l'aide ne démontrait pas suffisamment sa disponibilité à travailler et qu'il était responsable de ses problèmes financiers liés au lancement d'une procédure de regroupement familial<sup>600</sup>.

### 2.3.2.3. Refus par le Fonds du logement d'octroi d'un prêt ou d'une intervention du Fonds Brugal

**150.** Il faut préliminairement préciser ici que la demande d'aide – sous forme soit de crédit, soit d'intervention du Fonds Brugal – est introduite par l'intéressé, auprès du FDL, au moyen d'un formulaire type<sup>601</sup>.

En cas d'absence de décision du FDL passé le délai de quinze jours calendrier à dater de la réception du dossier complet, la **demande est réputée refusée**. Le FDL précise que tout refus d'octroi du crédit ou octroi conditionnel du crédit est dûment motivé et communiqué par écrit au candidat-emprunteur, auquel il est loisible de revenir vers le FDL avec des éléments nouveaux permettant, le cas échéant, de faire aboutir favorablement sa (nouvelle) demande<sup>602</sup>.

Il convient d'ajouter encore qu'en cas de refus d'octroi d'un crédit par le FDL, ce dernier **transférerait automatiquement** la demande d'aide à la constitution

d'une garantie locative au Fonds mutualiste interne au FDL, le Fonds Brugal.

**151.** Lorsque l'aide est refusée ou réputée refusée, le **demandeur peut introduire un recours, gratuit et sans formalités, auprès du Ministre dans les quinze jours calendrier de la communication de la décision de refus** ou de l'expiration du délai prévu pour prendre cette décision<sup>603</sup>.

Le Ministre dispose d'un délai de sept jours calendrier pour accuser réception du recours et faire procéder par le Fonds au réexamen du dossier, et d'un **déla total de vingt-et-un jours calendrier pour communiquer sa décision définitive au demandeur**<sup>604</sup>.

Lorsque le recours aboutit à la confirmation de la décision, ou en l'absence de réponse dans le délai légalement prévu (vingt-et-un jours), la demande est réputée définitivement refusée<sup>605</sup>.

**152.** Vu l'inauguration éminemment récente du Fonds Brugal, l'analyse du nombre de recours introduits ne peut concerner que les refus de prêt par le FDL. Les sources chiffrées référées par le FDL sont leurs rapports annuels, dépouillés pour les cinq dernières années.

**Ainsi, en 2012**, parmi les 390 demandes de crédit traitées, **24 d'entre elles (6,15 % du nombre total de demandes)**<sup>606</sup>, bien que recevables<sup>607</sup>, **ont abouti à un refus du FDL**, pour absence de garantie de solvabilité<sup>608</sup>. **Aucun recours contre ces refus n'a été introduit**<sup>609</sup>.

603 Art. 16 § 1er de l'Arrêté du Gouvernement du 28 septembre 2017.

604 Art. 16 § 2 de l'Arrêté du Gouvernement du 28 septembre 2017.

605 Art. 16 § 3 de l'Arrêté du Gouvernement du 28 septembre 2017.

606 Ces 24 dossiers concernaient 16 isolés, 6 ménages monoparentaux et 2 couples sans enfant. 18 des demandeurs percevaient des allocations sociales. Voy. Rapport annuel sur les opérations de l'exercice 2012, Présenté à l'Assemblée générale ordinaire du 30 mai 2013, p.193, [http://www.fondsdulogement.be/sites/default/files/files/Rapport\\_Annuel\\_2012\\_Version\\_finale\\_FR\\_Light.pdf](http://www.fondsdulogement.be/sites/default/files/files/Rapport_Annuel_2012_Version_finale_FR_Light.pdf)

607 Chacun des rapports annuels présente aussi le nombre de dossiers classés sans suite (car sans nouvelle du candidat) ou jugés irrecevables en vertu de la réglementation : à savoir, parce que les candidats disposaient de revenus imposables dépassant le plafond de revenu maximum d'admission, qu'ils visaient un logement social ou un logement se situant en dehors de la Région de Bruxelles-Capitale, que le bail était de moins d'un an, ou encore que le candidat était propriétaire d'un bien immobilier. Ces paramètres étant parfaitement objectivables, aucun recours ne se justifierait à leur encontre.

608 Le FDL précise qu'il n'aurait pas été raisonnable de consentir un prêt à ces demandeurs pour les raisons d'absence de garantie de solvabilité : candidats enregistrés à la Centrale des Crédits aux Particuliers comme débiteur défaillant ; candidats qui auraient dû consacrer plus de 70 % de leur budget au paiement du loyer, au remboursement du prêt sollicité et à d'autres dettes, ou candidats dans l'incapacité d'apporter la preuve du paiement régulier des 6 derniers loyers. Voy. Rapport annuel sur les opérations de l'exercice 2012, *op cit.*, p.193. La preuve de paiement des 6 derniers mois de loyer doit désormais systématiquement être rapportée. Voy. art. 4, 8° de l'Arrêté ministériel du 26 octobre 2017.

609 Rapport annuel sur les opérations de l'exercice 2012, *op cit.*, p.193.

597 Art. 1er, al 1er de la loi organique sur les CPAS.

598 T.trav. Hasselt, 22 juin 2012, RG n° 2120164.

599 C.trav. Anvers 11 janvier 2012, RG n° 2011/AA/142.

600 T.trav. Malines, 5 septembre 2012, RG n° 11/1835/A.

601 Art. 14 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 septembre 2017. Voy. également l'Arrêté ministériel du 26 octobre 2017 établissant le modèle de formulaire pour l'introduction d'une demande d'aide régionale à la constitution d'une garantie locative en matière de logement et déterminant les pièces constitutives du dossier, M.B., 29 janvier 2018.

602 Rapport annuel sur les opérations de l'exercice 2013, Présenté à l'Assemblée générale ordinaire du 22 mai 2014, p.31, [http://www.fondsdulogement.be/sites/default/files/files/Rapport\\_Annuel\\_2013\\_Version\\_finale\\_FR\\_Light.pdf](http://www.fondsdulogement.be/sites/default/files/files/Rapport_Annuel_2013_Version_finale_FR_Light.pdf)

Parmi les 393 demandes traitées durant l'**année 2013, 33 (8 %)**, bien que recevables, **se sont soldées par une décision négative**, à nouveau pour défaut de solvabilité suffisante<sup>610</sup>. **Seul un candidat**, ne possédant pas de titre de séjour l'assurant de pouvoir rester plus de trois mois sur le territoire belge, **a introduit un recours**<sup>611</sup>. Après l'obtention d'un titre de séjour suffisant, le crédit lui a été octroyé.

Parmi les 386 demandes traitées durant l'**année 2014, 58 demandes (15 %)**, bien que recevables, **ont mené à un refus du Fonds**, pour les mêmes motifs que ceux évoqués précédemment<sup>612</sup>. En **2015, 69 demandes** (pourtant recevables) sur 344 (**20 %**) débouchent sur un refus<sup>613</sup>. En **2016, le taux de refus se stabilise : 19 %**, à savoir 69 demandes sur les 364 traitées<sup>614</sup>.

Force est de constater que le **nombre de demandes aboutissant à un refus n'a, globalement, cessé d'augmenter au fil des ans, sans toutefois que des recours ne soient introduits** à leur encontre.

L'interprétation, par le FDL, de ce nombre croissant de refus est instructive, notamment en ce qu'elle permet de comprendre – en partie – l'absence de recours introduit. Le FDL considère ainsi que l'augmentation des décisions négatives d'octroi n'est nullement due à un durcissement particulier dans le traitement des demandes, mais bien à une «conjoncture de plus en plus difficile», à une stratégie assumée dans le chef du demandeur et à un cadre légal plus restrictif<sup>615</sup>.

Ainsi, plus d'un candidat sur cinq ont déclaré avoir introduit, de façon «instrumentale», une demande de prêt tout *«en sachant qu'ils ne rentreraient pas dans les critères du Fonds, soit parce qu'ils étaient endettés, soit parce que leurs revenus ne leur permettaient pas d'assumer les différents paiements qui leur incombaient. Ils avaient pour seul objectif l'obtention d'une lettre de refus de la part du Fonds afin de pouvoir obtenir une aide du Centre Public d'Action Sociale de la commune dans laquelle ils résident. En effet, nombre de CPAS orientent des candidats vers le Fonds, en ce*

*compris des personnes bénéficiant d'autres revenus que le revenu d'intégration ou l'aide sociale, (...) le plus souvent dans le but d'obtenir le refus notifié de ce dernier, refus auquel certains CPAS subordonnent leur décision d'intervention»*<sup>616</sup>. Dans ces cas de figure, il est évident que les intéressés n'introduiraient aucun recours contre le refus d'octroi de prêt par le FDL.

Quant au cadre légal, il a été durci le 1er avril 2015, empêchant le consommateur de conclure un nouveau contrat de crédit lorsqu'un montant total impayé de plus de 1.000 € est enregistré dans la Centrale des Crédits aux Particuliers<sup>617</sup>. Jusqu'à cette date, le Fonds pouvait apprécier chaque situation et ainsi octroyer un crédit à un ménage répertorié comme débiteur défaillant pour un montant supérieur à 1.000 € s'il apportait suffisamment de garantie de sa solvabilité : par exemple, la preuve que cette situation est gérée et/ou en voie d'être régularisée soit par l'intermédiaire d'une médiation de dettes à l'amiable, soit par un Règlement collectif de dettes ou grâce à un plan d'apurement négocié par lui et correctement respecté<sup>618</sup>. Une fois le nouveau cadre légal bien compris, tout recours se serait avéré vain.

**153.** Le directeur du service juridique et contentieux du FDL confirme, le 28 juin 2018, que *«de mémoire longue, les recours sont à peu près inexistantes au Fonds, notamment parce que les décisions se trouvent toujours expliquées, au besoin lors d'entrevues lorsque le destinataire éprouve (eu égard notamment à la complexité que la matière pourrait représenter pour lui) des difficultés à les comprendre»*<sup>619</sup>.

610 Ces 33 dossiers concernaient 16 isolés, 12 ménages avec enfants dont 8 ménages mono-parentaux et 5 couples sans enfant. 27 des demandeurs percevaient des allocations sociales. Rapport annuel sur les opérations de l'exercice 2013, Présenté à l'Assemblée générale ordinaire du 22 mai 2014, p.111, [http://www.fondsdulogement.be/sites/default/files/files/Rapport\\_Annuel\\_2013\\_Version\\_finale\\_FR\\_Light.pdf](http://www.fondsdulogement.be/sites/default/files/files/Rapport_Annuel_2013_Version_finale_FR_Light.pdf)

611 À l'époque, c'était auprès du Secrétaire d'État au Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (Monsieur Christos DOULKERIDIS).

612 Rapport annuel sur les opérations de l'exercice 2014, Présenté à l'Assemblée générale ordinaire du 28 mai 2015, p. 87, [http://www.fondsdulogement.be/sites/default/files/files/Rapport\\_Annuel\\_2014\\_Version\\_finale\\_FR\\_Light.pdf](http://www.fondsdulogement.be/sites/default/files/files/Rapport_Annuel_2014_Version_finale_FR_Light.pdf)

613 Rapport annuel sur les opérations de l'exercice 2015, Présenté à l'Assemblée générale ordinaire du 26 mai 2016, p. 87, [http://www.fondsdulogement.be/sites/default/files/files/Rapport\\_Annuel\\_2015\\_Version\\_finale\\_FR\\_Light.pdf](http://www.fondsdulogement.be/sites/default/files/files/Rapport_Annuel_2015_Version_finale_FR_Light.pdf)

614 Rapport annuel sur les opérations de l'exercice 2016, Présenté à l'Assemblée générale ordinaire de mai 2017, pp.136-138, <http://www.fondsdulogement.be/sites/default/files/files/Jaarverslag%202016%20FR.pdf>

615 Rapport annuel sur les opérations de l'exercice 2016, *op cit.*, p. 138.

616 Rapport annuel sur les opérations de l'exercice 2016, *op cit.*, p. 138.

617 Voy. l'article VII 77§2 du Code de droit économique, en vigueur depuis le 1er avril 2015.

618 Rapport annuel sur les opérations de l'exercice 2015, *op cit.*, pp. 87-88.

619 Échanges de courriels le 28 juin 2018 avec Marnix DE SMEDT, directeur du service juridique et contentieux du FDL.

### 3. RECOURS POUR TOUT CONTENTIEUX RELATIF AU LOGEMENT SOCIAL

**154.** La production en suffisance de logements sociaux est un moyen indispensable, aux côtés de ceux précédemment exposés, pour faire face à la cherté du logement au regard des capacités financières des candidats locataires.

La présente étude n'a certes pas pour objet de décliner cette problématique et ses perspectives, même si chacun s'accordera sur le fait que la carence criante de logements sociaux en RBC est un chantier majeur si l'on veut améliorer significativement le droit au logement décent pour les publics précarisés. Aujourd'hui, en effet, seuls 39.547 logements sociaux sont disponibles (lesquels ne se libèrent qu'à concurrence de 5 % par an) et 43.096 candidats sont en liste d'attente<sup>620</sup>, patientant jusqu'à 10 ans pour des familles nombreuses<sup>621</sup>.

**155.** Vu la pénurie de logements sociaux en comparaison avec le nombre de personnes susceptibles d'en bénéficier, leur **attribution est régie par certaines règles prioritaires**<sup>622</sup>. Les candidatures au logement social sont gérées par une banque de données régionale centralisée ; les candidats-locataires sélectionnent les Sociétés Immobilières de Service Public (SISP) auprès desquelles ils voudraient obtenir un logement<sup>623</sup>. Chaque SISP proposera l'attribution d'un logement social au candidat ayant réuni **le plus grand nombre de priorités**. Si plusieurs personnes cumulent le même nombre de priorités, le logement est attribué à celui qui est, chronologiquement, le plus anciennement inscrit. Aussi, ce logement doit être **«adapté»**, c'est-à-dire qu'il doit disposer de **suffisamment de chambres** par rapport à la composition du ménage du candidat<sup>624</sup>, à défaut de quoi il ne lui sera pas affecté. Pour des cas individuels et dans des circonstances exceptionnelles, la SISP a toutefois la possibilité de déroger, dans une mesure limitée et moyennant l'accord du Délégué social, à l'ordre d'attribution et peut ainsi attribuer un logement en priorité.

620 Par ailleurs, seuls 110 nouveaux logements sont construits par an depuis 2015. Voy. à ce sujet : RBDH, *Logement social – Chronique d'une décennie pour presque rien*, 7 décembre 2017, p. 3, [www.rbdh-bbrow.be](http://www.rbdh-bbrow.be)

621 Voy. également N. Bernard, «À la base du non-accès aux droits : le manque d'effectivité des lois», in Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Pauvreté et ineffectivité des droits*, Bruxelles, La Charte, 2017, p. 77.

622 Sur cette question d'attribution, voy. notamment N. Bernard, *Politiques de logement en région bruxelloise*, R.P.D.B., Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 215 et s.

623 Depuis le 1er janvier 2018, la fusion des Sociétés immobilières de service public (SISP) a été achevée, ces dernières étant passées en quatre ans de 32 à 16 sociétés en Région bruxelloise.

624 Voy. art. 3 de l'Arrêté du 26 septembre 1996 du Gouvernement de la Région de Bruxelles – Capitale organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public.

Lorsque le candidat-locataire refuse le logement proposé – sans motif ou pour un motif qui n'est pas prévu par la réglementation –, sa candidature sera radiée. La candidature sera également radiée si le candidat ne renouvelle pas son inscription dans les deux mois après réception de la demande de renouvellement (annuel) de sa candidature, ne répond plus aux conditions d'admission, ou fait une fausse déclaration visant à dissimuler le non-respect d'une condition d'admission ou à bénéficier indûment de titres de priorité<sup>625</sup>.

**156.** Le refus d'attribution d'un logement social, la radiation des listes, l'absence de titres de priorités conférés, le refus de ré-inscription, la réévaluation du loyer, mais aussi la résolution de bail des logements sociaux... sont autant de problématiques pouvant faire l'objet d'un recours administratif et/ou judiciaire par le (candidat) locataire.

## 3.1. RECOURS ADMINISTRATIFS

### 3.1.1. EN THÉORIE

**157.** Toute personne en désaccord avec une SISP, sur une question en rapport avec les missions de celle-ci, peut introduire une **plainte écrite auprès de la SISP**<sup>626</sup>. La plainte est adressée par lettre recommandée ou par dépôt avec accusé de réception au siège de la SISP, sans quoi elle sera déclarée nulle et ne sera pas traitée.

Il n'existe pas de délai général pour introduire une plainte, à l'exception de plusieurs cas précis où ce délai est de 6 mois. Le point de départ du **délai de 6 mois pour introduire la plainte varie en fonction de son objet** :

- une plainte concernant une **radiation de candidature** auprès d'une SISP, ou sur **l'absence de titres de priorité** auxquels une personne peut prétendre, doit être introduite dans un délai de 6 mois à partir de la date de la notification de la décision litigieuse ;
- une plainte relative à une **non-inscription** doit être déposée, auprès de la SISP de référence, dans les 6 mois à partir du dépassement du délai imparti à celle-ci pour procéder à l'inscription du candidat locataire.

La SISP destinataire de la plainte la transfère au **délégué social** (dans les 8 jours de la réception de la plainte). Ce dernier **entend le plaignant**, éventuellement accompagné par un mandataire de son choix<sup>627</sup>, recueille la position de la SISP et lui remet ensuite un **avis non contraignant** :

625 Toute radiation est lourde de conséquence puisqu'elle est assortie d'une interdiction de se réinscrire dans n'importe quelle SISP de la RBC avant six mois.

626 Art. 76 § 1er du Code bruxellois du logement.

627 L'article 76 précise : «par un mandataire d'une asbl oeuvrant à l'insertion par le logement qui est agréée conformément à l'article 187, ou de tout autre mandataire de son choix. Le cas échéant, la SISP doit être préalablement informée de l'intervention d'un mandataire». Ce mandataire pourrait donc être un travailleur social, un membre de la famille, un avocat,...

les organes de la SISP prendront ensuite une décision concernant la plainte, sans obligation de suivre l'avis du délégué social (DS).

Les **délais et étapes de traitement** sont les suivants :

- **décision, par la SISP, sur la recevabilité** de la plainte<sup>628</sup> **dans les 30 jours maximum après réception de celle-ci** par la SISP<sup>629</sup>
  - **En l'absence de réponse dans le délai, la plainte sera réputée recevable** et sera donc traitée.
- En cas de plainte recevable, **décision au fond** – par le Conseil d'administration de la SISP – **dans les 90 jours maximum après réception** de la plainte<sup>630</sup>
  - **En l'absence de réponse dans le délai, la plainte sera réputée fondée.**
  - Si une médiation volontaire est décidée alors qu'une plainte est introduite, le délai de 90 jours imparti à une SISP pour traiter une plainte est suspendu pendant la durée de la médiation avec un délai maximum de 6 mois.

Le candidat-locataire locataire ou le locataire ayant obtenu gain de cause suite à une plainte introduite contre une décision d'attribution d'un logement par la SISP à un autre locataire ou candidat-locataire locataire, possède un **droit absolu à l'attribution du premier logement adapté devenant vacant**<sup>631</sup>.

**158.** Un recours peut, ensuite, le cas échéant, être introduit, par lettre recommandée ou par dépôt avec accusé de réception, **auprès de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale (SLRB)**<sup>632</sup>, l'institution régionale bruxelloise en charge du logement social et ayant la tutelle sur les SISP :

- si la plainte a été déclarée irrecevable ou non fondée par la SISP,
- si le plaignant estime ne pas avoir obtenu satisfaction.

Le **recours doit être introduit dans un délai de 30 jours** à partir de la notification de la décision de la SISP<sup>633</sup>.

La SLRB demande la position des parties par écrit et se base aussi sur l'avis du DS remis plus tôt dans le cadre de la procédure SISP.

Dans une logique de contradictoire, la SLRB communique à chacune des parties le rapport qui sera présenté à son Comité de direction sur la décision adoptée. Les parties peuvent réagir dans un délai de 5 jours à compter de la réception de ce rapport.

La SLRB dispose d'un **délai de 60 jours maximum pour adopter une décision sur le fond**<sup>634</sup>.

**En l'absence de réponse dans le délai, la plainte sera réputée fondée.**

628 Parmi les motifs d'irrecevabilité, citons tous les cas de plaintes ne respectant pas la forme imposée (plainte non adressée par recommandé ou contre AR), celles envoyées directement au Délégué social, celles qui ne sont pas introduites par une personne ayant un «intérêt» à ce que la plainte soit tranchée, celles qui ne sont pas «en rapport avec les missions» de la SISP (exclusion des plaintes farfelues).

629 Si la plainte porte sur la fin d'un bail à durée déterminée, la SISP doit trancher la recevabilité dans les 15 jours.

630 Si le désaccord concerne la fin d'un bail à durée déterminée, le délai imparti à la société pour informer de sa décision sur le fond de la plainte est ramené à 45 jours.

631 <http://www.slrbrb.be/fr/particulier/louer-un-logement/logement-social/candidats-locataires/attribution>

632 Art. 76 § 2 du Code bruxellois du logement.

633 Si le recours concerne la fin d'un bail à durée déterminée, le délai pour introduire un recours auprès de la SLRB est ramené à 15 jours.

634 Si le recours concerne la fin d'un bail à durée déterminée, le délai imparti à la SLRB est ramené à 30 jours.

Le tableau ci-dessous est extrait d'une décision de la SLRB, reprenant les différentes étapes pré-exposées :

Plainte	Lettre déposée contre accusé de réception au siège de la société
<b>Qualité des plaignants</b>	<b>Candidats-locataires</b>
<b>Motif de la plainte</b>	<b>Contestation de radiation de candidature pour refus de logement</b>
Date de la lettre de plainte	Lettre non-datée
<b>Date de réception de la plainte par la société</b>	<b>18/10/2017</b>
Transmission au délégué social	OUI
Délai imparti à la société pour statuer sur le fond de la plainte	16/01/2018
<b>La société a respecté le délai pour statuer sur le fond de la plainte</b>	OUI (décision en date du 28/11/2017)
Notification, par la société, aux plaignants, de la décision relative au fond de la plainte	Courrier recommandé du 11/01/2018, portant le cachet de la poste du 12/01/2018
Recours	Courrier recommandé
<b>Motif du recours</b>	<b>Plainte déclarée non-fondée</b>
<b>Date limite maximale d'introduction du recours</b>	<b>12/02/2018</b> (le 11/01/2018 en fait, mais comme cette date tombe un dimanche, le délai est automatiquement prolongé jusqu'au premier ouvrable qui suit (lundi 12/02/2018) (30 jours à compter de la notification de la décision de la société)
Date de la lettre de recours	06/02/2018, cachet de la poste du 08/02/2018
<b>Date de réception du recours par la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale</b>	<b>12/02/2018</b>
<b>Délai maximum traitement recours par la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale</b>	<b>13/04/2018</b> (en cas de silence, le recours est réputé fondé. Les requérants obtiennent gain de cause)
Invitation adressée aux parties	Courrier recommandé du 14/02/2018
Réponse des requérants	Pas de réaction
Réponse de la société	Courriel du 15/02/2018
Communication aux parties du rapport présenté au Comité de direction de la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale	Courrier recommandé du 05/04/2018
Réponse des requérants	Courrier déposé à la Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale le 10/04/2018 + fax du 11/04/2018
Réponse de la société	Pas de réaction

Une action judiciaire devant le Tribunal de première instance de Bruxelles peut, le cas échéant, être introduite à l'encontre de la décision de la SLRB. Chaque décision de la SLRB contient ainsi les clauses finales suivantes :

*«Une action peut être introduite à l'encontre de la présente décision devant le tribunal de première instance de Bruxelles.*

*L'action doit être introduite par citation signifiée par huissier de justice. Cette citation doit contenir outre les noms, qualité et adresse de la partie requérante et de la partie citée, l'objet de la demande, un exposé sommaire des moyens, l'indication du juge saisi et des lieu, jour et heure de l'audience.*

*En cas d'urgence, vous pouvez saisir, par voie de citation en référé, le Président du Tribunal de première instance de Bruxelles afin de lui demander des mesures provisoires. En cas d'absolue nécessité, il peut même être saisi par requête.*

*En même temps qu'elle introduit sa requête, la partie requérante envoie une copie de celle-ci à la partie adverse, pour information.»*

**159.** Il faut saluer vivement – en terme de net avantage pour le (candidat) locataire en litige – l'introduction, par l'ordonnance du 11 juillet 2013, du régime de «l'acceptation tacite» (ou implicite) des recours dans le contentieux administratif relatif aux logements sociaux. N. Bernard précisait utilement qu'«Auparavant, lorsque le locataire social contestait la décision de la SISP (soit en première ligne, par voie de plainte, devant la SISP elle-même, soit en seconde ligne, par voie de recours, devant la SLRB), le silence de l'autorité valait refus. Désormais, c'est le principe inverse qui prévaut : l'absence de réaction (dans le délai requis) de la SISP ou de la SLRB emporte acceptation de la demande. Révolutionnaire, ce paradigme est motivé par le souci élémentaire de renforcer les droits administratifs du citoyen. À l'aune de l'obligation de motivation qui pèse sur les administrations, il est difficile en effet de tolérer qu'un (candidat) locataire, usager d'un service public, soit évincé sans recevoir jamais de réponse, ni en «première instance», ni en «degré d'appel». Certes, même non écrite (et même non émise), la décision de refus implicite était toujours susceptible d'être entreprise devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État; cette garantie n'a toutefois pas été jugée suffisante pour le citoyen, eu égard notamment aux réticences (psychologiques notamment) et aux difficultés (matérielles entre autres) éprouvées par certains ménages dans l'accès à la justice)»<sup>635</sup>.

**160.** Précisons enfin qu'à défaut d'introduire un recours administratif, le (candidat) locataire peut aussi saisir le juge de paix. Ni les SISP, ni la SLRB ne sont d'ailleurs compétentes pour juger les conflits de voisinage, conflits que seul un juge de paix pourra trancher (voy. *infra* n°164 et s.).

### 3.1.2. EN PRATIQUE

**161.** Les nombres totaux de plaintes déposées par les locataires ou candidats-locataires auprès des SISP, entre 2012 et 2017, sont les suivants :

- **252 en 2012**, à savoir 196 classées dans l'indicateur social (attribution, radiation, etc.), 26 dans l'indicateur locatif (loyer, décomptes des charges, dégâts locatifs,...) et 30 dans l'indicateur technique (qualité du bâti,...)<sup>636</sup>. À ce sujet, la SLRB précise non sans intérêt :

*«Nous constatons qu'en 2012 également, le nombre le plus élevé de plaintes se situe encore au niveau de l'indicateur social qui couvre l'accompagnement social, les mutations et la gestion des dossiers des candidats. La majorité des plaintes recouvrent la gestion des dossiers. Si un candidat refuse la proposition d'un logement, il est radié du registre pour le secteur entier. Cela signifie que si la personne concernée souhaite encore prétendre à un logement social, son temps d'attente recommence à partir de zéro. Pour beaucoup de candidats, la radiation de la candidature est dès lors une motivation pour introduire une plainte.*

*L'on constate que les candidats, après avoir observé une longue période d'attente, veulent choisir leur logement sur base de leurs besoins. La législation prévoit différentes procédures pour les attributions. Les SISP choisissent leur propre système. Les candidats comprennent difficilement que certains systèmes sont parfois plus souples que d'autres. Les services locatifs appliquent des règles uniformes à tout le monde. Il leur est en effet impossible de considérer une éventuelle dérogation.*

*Les services locatifs des SISP expliquent aux candidats comment ils peuvent introduire une plainte. La déradiation éventuelle pour l'une ou l'autre raison particulière est habituellement décidée sur base d'une plainte qui est introduite auprès du conseil d'administration de la SISP (...)*<sup>637</sup>

- **308 en 2013**, à savoir 228 classées dans l'indicateur social, 44 dans l'indicateur locatif et 36 dans l'indicateur technique<sup>638</sup>. La SLRB reproduit un commentaire en tout point identique à celui émis en 2012<sup>639</sup>.
- **283 en 2014**, à savoir 150 classées dans l'indicateur social, 110 dans l'indicateur locatif et 23 dans l'indicateur technique<sup>640</sup> :

*«En 2014, les plaintes (...) relevant de l'indicateur social, se rapportent principalement à des dossiers radiés. Au total, 150 plaintes ont été introduites par des candidats essayant de réactiver leur dossier de demande d'un logement social. Le nombre de plaintes liées à l'indicateur locatif (...) est particulièrement élevé cette année du fait que dans une seule SISP, 77 plaintes ont été introduites au sujet des décomptes des charges locatives»*<sup>641</sup>

- **152 en 2015**, à savoir 108 classées dans l'indicateur social, 22 dans l'indicateur locatif et 22 dans l'indicateur technique<sup>642</sup>

<sup>635</sup> Voy. N. Bernard et A. Mahoux, «Le contenu (et la philosophie) de la réforme du 11 juillet 2013» in N. Bernard et A. Mahoux, *Le nouveau Code bruxellois du logement en débat(s)*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 93-94.

<sup>636</sup> Voy. p. 21 du rapport annuel SLRB – 2012, [www.slrbrb.be](http://www.slrbrb.be)

<sup>637</sup> Voy. p. 23 du rapport annuel SLRB – 2012, *op cit.*

<sup>638</sup> Voy. p. 24 du rapport annuel SLRB – 2013, [www.slrbrb.be](http://www.slrbrb.be)

<sup>639</sup> Voy. p. 26 du rapport annuel SLRB – 2013, *op cit.*

<sup>640</sup> Voy. p. 24 du rapport annuel SLRB – 2014, [www.slrbrb.be](http://www.slrbrb.be)

<sup>641</sup> Voy. p. 26 du rapport annuel SLRB – 2014, *op cit.*

<sup>642</sup> Voy. p. 36 du rapport annuel SLRB – 2015, [www.slrbrb.be](http://www.slrbrb.be)

- **239 en 2016**, à savoir 197 classées dans l'indicateur social, 28 dans l'indicateur locatif et 14 dans l'indicateur technique<sup>643</sup>
- **168 en 2017**<sup>644</sup>

Ces informations – parcellaires – proviennent exclusivement des rapports annuels de la SLRB (entièrement parcourus), et pas de ceux des SISP (difficulté d'accès).

**162.** Le nombre de recours introduits auprès de la SLRB, sur les cinq dernières années, restent modestes<sup>645</sup> :

- 2013 : 56
- 2014 : 41
- 2015 : 39
- 2016 : 32
- 2017 : 36

La SLRB ne dispose toutefois, à ce stade, d'aucune banque de données précisant l'objet des recours (refus d'attribution, de ré-inscription, radiation,...) ni l'issue de ces derniers.

**163.** Bien que ces chiffres soient trop disparates pour émettre un diagnostic rigoureux sur le (non) recours au recours, il est intéressant de relever que certains constats issus des rapports annuels de la SLRB – tel l'usage fréquent de la plainte en cas de radiation-, sont confirmés lors des entretiens.

Ainsi, par exemple, les coordinateurs de l'Union des Locataires Quartier Nord (ULQN), interrogés le 23 mars 2018, rapportaient ceci :

*«Il est très difficile de gagner des plaintes avec les SISP. On en introduit pourtant beaucoup par rapport à des radiations de la liste. Nous pensons, par exemple, à une dame handicapée qui avait été radiée de la liste car elle avait refusé un logement qu'elle jugeait inadapté à son handicap. Sa plainte a été rejetée par la SISP. Sur recours, la SLRB a accepté notre position à cause des boutons d'ascenseurs trop hauts et inaccessibles pour la personne en chaise roulante. C'est toujours le «non» qui précède le «oui». Il faut monter en escalade, avec l'énergie d'un alpiniste. Et patienter entre quatre et six mois avant d'avoir un «oui» final. Le candidat au logement tout seul se serait déjà découragé. Si on détecte une faille du locataire à la source de sa radiation, on ne peut rien faire (ex. : locataire qui refuse un logement car l'école des enfants est trop loin, ou qu'il n'aime pas le quartier,...). Il faut faire un diagnostic sérieux avant de se battre avec le géant».*

643 Voy. p. 52 du rapport annuel SLRB – 2016, [www.slrbr.irisnet.be](http://www.slrbr.irisnet.be)

644 Voy. p. 42 du rapport annuel SLRB – 2017, [www.slrbr.brussels](http://www.slrbr.brussels)

645 Nous n'avons pas les chiffres pour 2012. Nous remercions très vivement Caroline Osselaer, Coordinatrice – Juriste, au sein du département «recours» de la SLRB, pour la transmission de ces données le 4 juillet 2018.

Enfin, au cours d'échanges le 22 mai 2018 avec Natacha Delers, ancienne adjointe à la direction – juriste dans une SISP bruxelloise, celle-ci épinglait de très utiles points d'attention à clarifier, impactant notamment l'identification des plaintes et pouvant biaiser, ipso facto, leur relevé quantitatif :

*«Une des premières choses à savoir est qu'un courrier recommandé ou déposé contre accusé de réception (AR) n'est pas automatiquement considéré comme une plainte. En effet, d'une part, il existe différentes demandes qui n'ont rien à voir avec une plainte et qui doivent être envoyées par recommandé ou déposées contre AR, et d'autre part, la SISP a une marge d'appréciation pour apprécier si le courrier constitue ou non une plainte. En cas de doute, la SISP peut toujours demander au délégué social (DS) s'il pense qu'il y a lieu de considérer le courrier comme plainte. La SISP peut aussi demander au locataire s'il avait l'intention de déposer une plainte, parce qu'il arrive que le locataire n'ait pas du tout cette intention et ça l'ennuie que son courrier tourne en plainte. Où je travaillais, on considérait en général le courrier comme plainte en cas de problème important et/ou si le locataire avait déjà écrit/téléphoné une ou plusieurs fois sur le sujet (caractère de récurrence). Et on n'hésitait jamais à demander au DS. Il y a donc une «jurisprudence» en la matière qui varie selon les SISP (certaines SISP peuvent considérer un courrier plus rapidement comme une plainte que d'autres) et selon les DS (tous n'ont pas exactement la même approche pour considérer un courrier comme plainte ou non, ce qui est humain). **De ce qui précède découle la réponse à la question du nombre de plaintes**, variable selon les SISP. Le nombre de plaintes est un des points des rapports à faire à la Tutelle (SLRB) et donc on peut imaginer qu'il n'est pas idéal d'en avoir un trop grand nombre. Pour avoir un ordre de grandeur, la SISP au sein de laquelle je travaillais (qui comptait +/-750 logements, plutôt une «petite» SISP) considérait quand même vite un courrier comme une plainte et recensait au max 10 plaintes recevables et fondées par an.*

*Les motifs de plainte sont variés et varient selon les SISP. Dans la SISP où je travaillais, je dirais que nous avions environ la moitié de plaintes d'ordre technique (parce que la majorité du bâti était plutôt ancien, dont des logements classés Monuments et Sites), de temps en temps des plaintes concernant les charges ou le loyer (mais c'était plutôt rare parce que la SISP se voulait très transparente et respectueuse de la réglementation en la matière ; les rares plaintes portaient plutôt sur le temps mis à donner des explications sur les montants), et depuis +/-2014, on a observé une nette augmentation du nombre de plaintes de candidats-locataires (le DS disait que dans d'autres SISP, c'était également le cas) : il s'agissait souvent des gens radiés de la liste de candidats soit parce qu'ils n'ont pas répondu, ou pas assez vite, à une proposition de logement, soit parce qu'ils ont refusé un logement pour des motifs non légitimes (non prévus par la réglementation).*

*Il pourrait être intéressant de clarifier ce qui doit être considéré comme plainte ou pas, ou de faire de la communication autour de la procédure de plainte pour que les (candidats) locataires, en conscience, décident d'introduire une plainte et que ça soit d'office considéré comme tel (à travers un formulaire par exemple ?). Soulignons que le système actuel peut aussi évidemment être favorable à un (candidat) locataire qui ne connaît pas bien ses droits et se dit juste qu'il va faire un recommandé pour faire valoir ses droits. Si son courrier est considéré comme plainte, la procédure sera plus longue mais le dossier sera traité plus en profondeur. Il me semble aussi que ce n'est pas toujours limpide dans la tête des gens qu'ils doivent introduire la plainte à la SISP et que c'est ensuite la SISP qui transmet au DS.*

*Le rôle et la position du DS – son impartialité – ne sont pas toujours très clairs pour les gens... dépend-il de la SISP ? De la SLRB ? Contrôle-t-il la SISP ? Beaucoup de (candidats) locataires ne semblent pas très au courant de ces aspects. Travailler encore la communication sur tout ceci aiderait sans doute les personnes concernées.»*

### 3.2. RECOURS JUDICIAIRES

**164.** À défaut, en Région bruxelloise, de chambres de recours telles qu'instituées par l'article 171bis du Code wallon du logement et de l'habitat durable, les Justices de paix de l'arrondissement judiciaire de Bruxelles sont généralement compétentes concernant tout le contentieux liés à l'attribution, la mutation, la réévaluation du loyer et la résolution de bail des logements sociaux<sup>646/647</sup>.

Cependant, contrairement à la chambre de recours wallonne, les Justices de Paix ne sont pas compétentes pour vérifier les priorités d'accès aux logements sociaux<sup>648</sup>. Dès lors que le respect des règles portant sur les priorités et l'ordre sur les listes d'attente semble être une «compétence liée» de l'administration, ce contentieux relève vraisemblablement de la compétence du Tribunal de première instance et non du Conseil d'État.

646 Nous vous renvoyons ici à la partie I portant sur les expulsions, qui précise bien la compétence du juge de paix en matière de résolution de bail social.

647 J.P. Etterbeek, 22 septembre 2009, *J.J.P. –T.Vred.*, 2011/7-8, pp. 355-358 : *in casu*, après avoir constaté qu'un locataire d'un logement social avait acquis la propriété d'un immeuble sans avoir informé le bailleur, le Juge de Paix de la commune d'Etterbeek a validé le congé notifié par ce dernier et a condamné le locataire au paiement des arriérés de loyer avec réévaluation de celui-ci dû à la perception de revenus découlant de l'acquisition non déclarée d'une propriété. Voy. aussi : J.P. Anderlecht (2e canton), 30 octobre 2013, *J.J.P. –T.Vred.*, 2014/5-6, pp. 250-252. Dans cette affaire, le Juge de paix d'Anderlecht a prononcé la résolution du bail aux torts du preneur car celui-ci refusait au bailleur social l'accès aux lieux en vue de l'exécution de travaux de réparation nécessaires.

648 J.P. Woluwe-Saint-Pierre, 14 janvier 2013, *JURIM Pratique*, 2/2013, pp.403-408.

**165.** Quelques exemples jurisprudentiels du contentieux général relatif au logement social sont développés ici :

#### *La révision du loyer*

**166.** La Justice de Paix est aussi compétente pour vérifier si une réévaluation d'un loyer d'un logement social est conforme aux règles prescrites légales et réglementaires.

➤ Le juge de Paix du canton de Saint-Josse-Ten-Noode avait été saisi par la SC Habitations à bon marché pour demander la résolution d'un bail qui portait sur un logement social occupé par une dame seule.

Plusieurs années après la signature du bail qui portait sur l'attribution d'un appartement composé de deux chambres, son loyer a augmenté à cause du départ de son fils du logement. En effet, conformément aux articles 2 et 3 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996, le logement a été considéré comme inadapté pour une personne seule.

Suite à son refus de payer la différence de loyer, le Juge de Paix a déclaré la résolution du bail et l'expulsion de la locataire.

En appel, la locataire a justifié son refus de payer la différence loyer au motif que l'augmentation de celui-ci est illégale au regard de l'article 20, §2 de l'arrêté susmentionné qui prévoyait notamment que le loyer réel ne peut être supérieur à 20 % des revenus du ménage si ceux-ci sont inférieurs au revenu de référence et à condition que le ménage occupe un logement adapté.

Finalement, le Tribunal civil, siégeant en appel, a écarté l'application ou, du moins, interprété l'article 20, §2 de l'arrêté en affirmant qu'eu égard à l'âge de la locataire, à savoir plus de 65 ans, la condition de l'adéquation du logement ne s'appliquait pas à cette dernière. De ce fait, un calcul de régularisation du montant du loyer en tenant en compte la limitation des 20 % s'imposait<sup>649</sup>.

➤ Dans un autre cas de réévaluation de loyer, la sc «La Cité Moderne» avait saisi la Justice de paix du second canton d'Anderlecht pour demander la résiliation d'un bail portant sur un logement social et la condamnation au paiement des arriérés de loyer.

Dans les faits, la «Cité Moderne» avait décidé de sanctionner la locataire au motif que celle-ci ne lui avait pas transmis les documents prouvant l'absence de revenus permettant une baisse du loyer. Or, la locataire affirmait avoir envoyé les documents nécessaires et contestait l'augmentation du loyer qui aurait été une violation de l'article 22 de l'arrêté du 26 septembre 1996 qui prévoyait que chaque révision de loyer devait tenir compte des revenus du ménage dont les pièces justificatives devaient être communiquées par les locataires.

649 Trib. Civ. Bruxelles (75e ch.), 26 juin 2009, *J.L.M.B.*, 2009/31, p.1467-1474.

Au final, le Tribunal civil de Bruxelles, siégeant en appel, a décidé que :

«En l'absence de détermination des revenus d'un locataire, la société de logement demeure dans l'impossibilité de fixer un loyer proportionné à ces revenus, puisque ceux-ci lui sont inconnus, et ne peut dès lors que demander le loyer fixé forfaitairement, selon la loi. Le forfait déterminé par la réglementation évite ainsi l'écueil de l'arbitraire. Dès la transmission des documents adéquats, la société de logement fixe le montant du loyer dû, sous réserve d'un délai administratif à cette fin, lequel est limité par la loi.

Par contre, le refus de maintenir ou d'accorder un tel loyer, en cas de dissimulation de revenus ou d'une situation familiale, visé par l'article 19, § 4, doit être lu comme une sanction. Celle-ci reste fonction des revenus du locataire, qu'il aura celés, mais dont la société de logement social aura finalement eu connaissance»<sup>650</sup>.

➤ Le Juge de Paix a aussi la compétence de veiller à ce que la révision d'un loyer d'un logement social n'ait lieu que le 1er janvier de chaque année. Cependant, une exception est prévue : la révision peut être anticipée à la demande du locataire ou à son avantage, sauf s'il y a fraude ou dissimulation par celui-ci dans sa déclaration des revenus ou dans la composition de ménage (article 60 de l'arrêté de 1996)<sup>651</sup>.

#### La mutation de logement social<sup>652</sup>

**167.** La décision de mutation de logement social, qui est un acte administratif, peut faire l'objet d'un contrôle du juge judiciaire.

Ainsi, le Juge de paix de Forest a affirmé que la location de logements sociaux est une activité du service public exercée par une administration telle que le Foyer et que, par conséquent, l'octroi d'un logement social est un acte administratif qui peut être écarté sur la base de l'article 159 de la Constitution.

Après avoir constaté la légalité externe de l'acte, le Juge s'est penché sur la légalité interne de celui-ci. Il a alors vérifié si le logement était adapté<sup>653</sup>.

En l'espèce, le Juge de paix a considéré valable le changement de logement social imposé par Le Foyer et

contesté par la locataire, car il respecte tant la légalité interne qu'externe<sup>654</sup>.

#### La reconnaissance/transmission de la qualité de locataire

➤ Le Juge de Paix de Woluwe-Saint-Pierre avait dû trancher la question de savoir si les enfants de l'attributaire d'un logement social pouvaient poursuivre la location ou devenir locataires alors que l'attributaire originaire avait décidé de sa propre initiative de quitter le logement social. En l'espèce, le Juge de paix avait rappelé qu'en matière de logement social, l'arrêté du Gouvernement du 26 septembre 1996 interdisait la cession du contrat de bail et la sous-location dans le but de garantir l'équité entre bénéficiaires en établissant des critères d'objectivité dans l'attribution de logements sociaux.

La demande de dérogation à l'ordre de la liste d'attente dans l'attribution de logement introduite par l'enfant de l'attributaire originaire avait été rejetée par la S.L.R.B. Selon le Juge de paix, cette décision de rejet, étant un acte administratif, ne peut faire l'objet d'un recours devant une juridiction de l'ordre judiciaire.

Par conséquent, le Juge a condamné l'enfant de l'attributaire originaire de quitter les lieux car il y a eu effectivement occupation sans titre, ni droit du logement social<sup>655</sup>.

➤ Cette jurisprudence a été suivie par le Juge de paix d'Anderlecht la même année. Il avait estimé que l'héritier d'un locataire de logement social qui reste dans les lieux après le décès de ce dernier doit payer une indemnité d'occupation et ne peut prétendre recueillir le droit au bail dans la succession. Par ailleurs, le Juge a rappelé, par la même occasion, que la loi du 20 février 1991 relative aux baux à résidence principale ne s'appliquait pas aux logements sociaux<sup>656</sup>.

➤ Le Juge de Paix d'Etterbeek a, aussi, suivi le même raisonnement dans le cas d'un décès d'un des deux époux locataires et du départ volontaire du conjoint survivant. La question s'est posée de savoir si l'enfant majeur du couple pouvait continuer à occuper le logement social de ses parents.

À l'aune de l'article 2, 7° de l'arrête de 1996, le Juge a considéré que deux conditions doivent être respectées pour être considéré comme locataire d'un logement social : la ou les personnes doivent constituer un ménage ou en faire partie et elles doivent avoir conclu un bail avec la société de logements.

De ce constat, l'enfant majeur faisant partie du ménage n'a aucun droit personnel ni positif dans le contrat de bail initial entre ses parents et le bailleur social. Il occupe simplement le lieu.

Par conséquent, le Juge a estimé qu'«à partir du moment où les signataires originaires du bail n'occupent plus

650 Civ. Bruxelles, (75e ch.), 2 décembre 2010, J.J.P. – *T.Vred*, 2013/5-6, p.342-348.

651 J.P. Forest, 23 décembre 2008, J.J.P. – *T.Vred*, 2010/7-8, p.354, voir dans ce sens, J.P. Molenbeek-Saint-Jean, 21 octobre 1997, J.J.P. – *T.Vred*, 1998, p.371.

652 Cette problématique est abordée ici, dans la foulée des contentieux relatifs aux logements sociaux, bien qu'elle soit plus éloignée de la question de la cherté du logement.

653 Comme cela est explicité à l'article 3 de l'arrêté du 26 septembre 1996 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, organisant la location des habitations gérées par la Société du Logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public.

654 J.P. Forest, 13 juin 2006, J.J.P. – *T.Vred*, 2010/7-8, p.266 – Décision confirmée en degré d'appel (Civ. Bruxelles (73e ch.), 29 septembre 2008 (RG n°06/10828/A)).

655 J.P. Woluwe-Saint-Pierre, 14 janvier 2013, *JURIM Pratique*, 2/2013, pp.403-408.

656 J.P. Anderlecht (2ecanton), 29 mai 2013, J.J.P. – *T.Vred*, 2014/5-6, pp.255-257.

*effectivement les lieux, les personnes qui se trouvent dans les lieux sous l'autorité ou de l'accord des signataires du bail se trouvent dans les lieux sans titre ni droit»<sup>657</sup>.*

➤ Pourtant, dans une autre affaire présentant de grandes similitudes un an auparavant, le Tribunal civil de Bruxelles, siégeant en appel, avait pris une décision dans le sens contraire et avait permis aux filles de l'attributaire originaire décédée de rester sur les lieux au motif que :

*«(...) l'article 2, 7° de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 septembre 1996 organisant la location des habitations gérées par la Société de Logement de la Région bruxelloise ou par les sociétés immobilières de service public enseigne que le locataire est «toute personne ou les personnes qui constituent un ménage ou en font partie et qui concluent un contrat de bail avec la société».*

*Il découle clairement de ces dispositions légales que le locataire d'un logement social s'entend non seulement de la personne ayant signé le contrat de bail, mais également de tout occupant du bien en tant que membre du ménage (protégé, à ce titre, par le bail de logement social), pour que cette occupation fasse l'objet d'une information de la société de logement social, qui doit l'accepter»<sup>658</sup>.*

➤ Ce raisonnement confirme, en quelque sorte, une jurisprudence plus ancienne, datant de 2002, selon laquelle le bail serait transmissible aux héritiers :

*«Attendu que le bail d'un logement est en quelque sorte attribué "intuitu personae", mais il est évident qu'il profite tant à lui-même (le locataire) qu'aux membres de sa famille; dès lors son décès ne met pas fin au bail, du moins pas nécessairement. (...)*

*Attendu que le droit d'occupation, en matière de logement social, est donc en principe transmissible aux héritiers du de cujus»<sup>659</sup>.*

657 J.P. Etterbeek, 4 octobre 2013, *J.J.P. –T.Vred*, 2015/5-6, pp. 240-243

658 Civ. Bruxelles (75e ch.), 29 novembre 2012, *JURIM Pratique*, 2/2013, pp. 399-402

659 J.P. Anderlecht (2e canton), 30 mai 2002, *J.J.P. –T.Vred*, 2004/1-2, p.33

## PARTIE III

# AUTRES PROCÉDURES DE RECOURS EN MATIÈRE DE LOGEMENT

### I. CONTENTIEUX DE LA NON-ATTRIBUTION DE LOGEMENTS<sup>660</sup>

**168.** Au travers de dispositions introduites dans le Code bruxellois du logement par les ordonnances des 11 et 17 juillet 2013, le législateur a consacré et harmonisé le principe de l'égalité de traitement et de la transparence dans le mécanisme d'attribution des logements par les opérateurs immobiliers publics (communes, CPAS, Fonds du logement,...)<sup>661</sup> et les agences immobilières sociales<sup>662</sup>. Il s'agit essentiellement du respect de la chronologie des candidatures<sup>663</sup>, de l'adéquation du logement en regard du ménage concerné, de la publicité du règlement d'attribution et des conditions de la location, des modalités de visite du logement et enfin, de la motivation formelle de la décision d'attribution des logements.

Plus concrètement, les obligations suivantes sont instaurées :

- communiquer au Gouvernement, avant le 1er juillet de chaque année, l'inventaire, arrêté au 31 décembre de l'année précédente, de tous les logements dont il est titulaire d'un droit réel principal et/ou qui sont mis en location ;
- adopter un règlement d'attribution déterminant les critères et la procédure d'attribution des logements mis en location et mentionnant les modalités du recours instaurées par le Code ;
- tenir un registre reprenant, dans l'ordre chronologique de l'introduction des demandes, la liste anonymisée des demandeurs pour l'attribution d'un de ces logements.

**169.** Face au contentieux de non-attribution d'un logement public (non social) existe un **recours administratif** auprès du **Gouvernement ou du fonctionnaire délégué à cette fin**<sup>664</sup>.

L'Arrêté du 27 juin 2014 a précisé un nouveau régime, pour ce recours (à l'instar des recours administratifs en matière de logement social), nettement favorable au requérant : en effet, l'ex régime du **refus tacite du recours** en cas

d'absence de décision de l'autorité dans le délai imposé, est **commué en «acceptation tacite»** et donc en **décision positive pour le plaignant** (à l'expiration d'un délai de 40 jours plus 20 jours à dater d'un rappel par l'intéressé)<sup>665</sup>. Cet arrêté fut toutefois annulé par le Conseil d'État<sup>666</sup>.

Le nouvel Arrêté du 21 décembre 2017, adopté en conséquence, **maintient toutefois le système d'acceptation tacite en l'améliorant encore au bénéfice du candidat-locataire évincé** : désormais, en cas de silence de l'autorité de recours au terme du délai d'un mois qui suit l'introduction du recours, ce dernier est réputé d'office fondé<sup>667</sup>. Le délai est donc écourté, sauf en ce que concerne les litiges autour des attributions des logements du FDL, pour lesquels le régime d'«**acceptation tacite**» ne s'applique qu'au terme d'un double délai (40 jours plus 20 jours) comme prévu dans l'Arrêté de 2014.

Notons encore que l'organe de recours administratif jouit d'un **pouvoir de réformation**, plutôt que de «simple» annulation : il se substitue donc à l'instance ayant adopté la décision attaquée pour endosser une nouvelle décision, ce qui est *a priori* plus efficace que de renvoyer à l'instance

665 Voy. l'article 6 de l'Arrêté du 27 juin 2014 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux règles applicables aux logements mis en location par des opérateurs immobiliers publics et par les agences immobilières sociales, publié au M.B. le 30 juillet 2014, avec entrée en vigueur prévue le 1er juillet 2017 : «§ 1er Le recours en réformation visé par l'article 32, § 2, du Code (bruxellois du logement, n.d.l.r) doit être introduit, par lettre recommandée, dans le mois de la notification de la décision d'attribution. Ce recours est adressé : 1° au Collège des bourgmestre et échevins de la commune concernée, lorsque l'opérateur immobilier public est une commune ou une régie communale autonome. 2° au Bureau permanent, lorsque l'opérateur immobilier public est un centre public d'action sociale. 3° au fonctionnaire délégué par le Gouvernement lorsqu'il s'agit d'un autre opérateur immobilier public ou d'une AIS. Le recours indique précisément la décision contestée et les motifs qui le fondent.

§ 2. L'organe de recours statue sur le recours dans le délai d'un mois à compter de son introduction. L'autorité de recours décide de confirmer la décision contestée ou de la réformer. La décision prise sur recours est notifiée au requérant et indique les voies de recours ordinaires disponibles. À défaut de notification de la décision dans un délai de 40 jours faisant suite au dépôt à la poste du recommandé visé au § 1er, alinéa 1er, le requérant peut, par lettre recommandée, adresser un rappel à l'organe de recours. Si, à l'expiration d'un nouveau délai de vingt jours prenant cours à la date du dépôt à la poste de l'envoi recommandé contenant rappel, le requérant n'a pas reçu de décision, son recours est réputé fondé.»

666 Par son arrêt n° 234.463 du 21 avril 2016, le Conseil d'État annule, parce qu'il avait été adopté en affaires courantes, l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 juin 2014 relatif aux règles applicables aux logements mis en location par des opérateurs immobiliers publics et par les agences immobilières sociales.

667 Voy. l'Arrêté du 21 décembre 2017 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux règles applicables aux logements mis en location par certains opérateurs immobiliers publics et par les agences immobilières sociales.

660 Sur cette question d'attribution, voy. notamment N. Bernard, *Politiques de logement en région bruxelloise*, R.P.D.B., Bruxelles, Bruylant, 2016, pp. 441 et s.

661 Pour une liste exhaustive, voy. art. 2 § 1er, 4° du Code bruxellois du logement.

662 Voy. O. Evrard, «L'attribution des logements publics non sociaux – Vers plus de transparence et d'uniformité» in N. Bernard et A. Mahoux, *Le nouveau Code bruxellois du logement en débat(s)*, Bruxelles, Larcier, 2014, pp. 189 et s.

663 Conformément à l'article 29 al. 2 et 3 du Code bruxellois du logement, ce critère peut être apprécié avec une certaine souplesse et pondéré par d'autres critères, à condition que ceux-ci soient «objectifs et mesurables».

664 Art. 32 § 2 du Code bruxellois du logement.

initiale la décision annulée pour que cette dernière tranche à nouveau.

**170.** Il n'existe pas de recensement systématique des recours introduits dans le domaine de la non-attribution de logements. Le SPRB ne les recueille que depuis 2017.

## 1. NON-ATTRIBUTION DE LOGEMENT PAR UNE AGENCE IMMOBILIÈRE SOCIALE

**171.** Les Agences immobilières sociales (AIS) mettent en location des logements qui appartiennent le plus souvent à des propriétaires privés<sup>668</sup>. Elles négocient avec ces derniers des loyers abordables, pour mettre des logements de qualité à disposition de personnes à revenus modestes<sup>669</sup>.

Pour être admissible à un logement dans une AIS, le candidat locataire doit respecter les mêmes conditions que dans le logement social (sauf dérogation spéciale) :

- les revenus du ménage ne peuvent être supérieurs aux revenus d'admission du logement social (sauf dérogation spéciale) ;
- aucun membre du ménage ne peut être plein propriétaire, emphytéote ou usufruitier d'un bien immeuble affecté au logement ou à un usage professionnel, en Belgique ou à l'étranger.

Chaque AIS fonctionne de manière indépendante et a ses propres procédures d'inscription et d'attribution des logements<sup>670</sup>. Il n'existe pas de procédure centralisée, ni de formulaire d'inscription commun à toutes les AIS<sup>671</sup>.

**172.** Tout candidat qui s'estime lésé par une décision d'attribution d'un logement par une AIS peut, **dans le mois de la notification de la décision d'attribution**, saisir d'un **recours en réformation** contre cette décision, le fonctionnaire délégué par le Gouvernement à cette fin<sup>672</sup>. Il doit être introduit par lettre recommandée et indiquer

précisément la décision contestée et **les motifs** qui le fondent<sup>673</sup>.

**Le recours, de même que le délai pour son introduction, sont suspensifs** de la décision attaquée, le bail conclu ne prenant effet qu'à l'expiration des délais de recours. Cela génère dès lors un «vide locatif» pendant le délai de recours<sup>674</sup>.

L'organe de recours statue dans le **délaï d'un mois** à compter de l'introduction de la plainte<sup>675</sup>. **Le fonctionnaire délégué par le Gouvernement décide de confirmer la décision contestée ou de la réformer.** La décision prise sur recours est notifiée au requérant et indique les voies de recours disponibles à son encontre, à savoir un recours devant le Conseil d'État dans les 60 jours de la notification de la décision.

En cas de silence du fonctionnaire délégué au terme de ce délai d'un mois, le recours est réputé fondé.

Le candidat locataire qui a obtenu gain de cause suite au recours administratif qu'il a introduit contre une décision d'attribution d'un logement dispose **d'un droit absolu à l'attribution du premier logement adapté devenu vacant.**

Notons enfin que pas davantage qu'ailleurs, ce recours administratif auprès du fonctionnaire délégué n'est exclusif d'un recours judiciaire. Autrement dit, l'usage de cette voie de recours administratif est facultatif : elle ne constitue pas un préalable nécessaire à l'introduction d'un recours selon les voies ordinaires. Nulle part toutefois, il n'est précisé dans l'Arrêté ce que sont ces voies ordinaires : il s'agit dès lors des recours juridictionnels de l'ordre judiciaire (Tribunal de 1ère Instance) et du Conseil d'État.

668 Il y a actuellement 23 Agences Immobilières Sociales (AIS) agréées par la Région de Bruxelles-Capitale, qui gèrent ensemble un parc locatif de 5500 logements. Chaque année, on comptabilise environ 300 nouveaux logements. En 2018, la croissance a même atteint 750 nouvelles unités.

669 <https://www.fedais.be/introduire-une-demande-de-logement>

670 Toutes les AIS peuvent gérer des biens dans les 19 communes. Il n'y a pas de règles de répartition géographique.

671 L'article N6 de l'Annexe 6 de l'Arrêté du Gouvernement du 21 décembre 2017 – relatif aux règles applicables aux logements mis en location par certains opérateurs immobiliers publics et par les agences immobilières sociales – porte sur le Règlement-type d'attribution des agences immobilières sociales. Ce règlement-type contient des dispositions obligatoires qui découlent directement des dispositions du Code du Logement. Il contient également des dispositions facultatives, suggérées à l'opérateur, celles-ci sont encadrées par les signes «[ ]».

672 Voy. art. 32, § 2, al. 2, du Code bruxellois du Logement combiné avec l'art. 8 de l'Arrêté du Gouvernement du 21 décembre 2017 relatif aux règles applicables aux logements mis en location par certains opérateurs immobiliers publics

et par les agences immobilières sociales (publié au Moniteur Belge le 28 mai 2018 – entré en vigueur le 7 juin 2018).

673 Voy. art. 8 de l'Arrêté du Gouvernement du 21 décembre 2017.

674 Pour relativiser ce point, voy. toutefois N. Bernard et A. Mahoux, «Le contenu (et la philosophie) de la réforme du 11 juillet 2013» in N. Bernard et A. Mahoux, Le nouveau Code bruxellois du logement en débat(s), Bruxelles, Larcier, 2014, p.55.

675 Voy. art. 8 § 2 de l'Arrêté du Gouvernement du 21 décembre 2017.

**173.** Depuis 2017, trois recours ont été introduits contre des décisions d'AIS dans le contentieux d'attribution<sup>676</sup>.

ARTICLE 32 § 2 – NON-ATTRIBUTION DU LOGEMENT				
Année	Nbre de recours	Décision		
		Réformation	Sans objet réintégration	Confirmation décision AIS
2018	1			1
2017	2	1	1	

## 2. NON-ATTRIBUTION D'UN LOGEMENT COMMUNAL<sup>677/678</sup>

**174.** Tout candidat qui s'estime lésé par une décision d'attribution d'un logement<sup>679</sup> par une commune peut, **dans le mois de la notification de la décision d'attribution**, saisir d'un **recours contre cette décision le Collège des Bourgmestre et échevins**<sup>680</sup>. Le recours est adressé par lettre recommandée<sup>681</sup> et doit indiquer précisément la décision contestée et les motifs qui le fondent<sup>682</sup>.

Le **recours, de même que le délai pour son introduction, sont suspensifs** de la décision attaquée, le bail conclu ne prenant effet qu'à l'expiration des délais de recours.

Il doit être **statué sur le recours dans le mois** à compter de son introduction. Le collège communal décide alors de confirmer la décision contestée ou de la réformer<sup>683</sup>. En cas de silence au terme de ce délai d'un mois, le recours est réputé fondé<sup>684</sup>.

Le candidat locataire qui a obtenu **gain de cause** suite au recours qu'il a introduit contre une décision d'attribution d'un logement dispose d'un **droit absolu à l'attribution du premier logement adapté devenu vacant**<sup>685</sup>.

À nouveau, l'usage de cette voie de recours n'empêche pas l'introduction d'un recours selon les voies ordinaires. En outre, la décision du Collège des Bourgmestre et échevins prise sur recours est notifiée au requérant et indique les voies de recours disponibles à son encontre : elle est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'État dans les 60 jours de sa notification.

**175.** Nous ne disposons pas du nombre de recours introduits dans ce domaine.

<sup>676</sup> Dans le cadre d'échanges de courriels du 12 juin 2018 avec Laurence Libon, coordinatrice de la FEDAIS (Fédération des Agences Immobilières Sociales), celle-ci déclare ne pas disposer de chiffres de recours introduits ces cinq dernières années, et suggère de se mettre en contact avec les personnes qui sont en charge de recueillir les éventuels recours, désignées par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-capitale du 14 décembre 2017. Le nombre de recours reproduits provient dès lors du SPRB que nous remercions encore très vivement.

<sup>677</sup> Les communes, et dans une moindre mesure les CPAS, sont aussi des propriétaires de logements. Sur l'ensemble de la Région, ce sont près de 9000 logements publics que ces opérateurs mettent en location. Voy. RBDH, «Des pratiques communales inspirantes : attribuer les logements des communes et des CPAS via une commission apolitique», 3 mai 2018 <https://medium.com/des-pratiques-communales-inspirantes-en-matiere-de/attribuer-les-logements-des-communes-et-des-cpas-via-une-commission-apolitique-e761286f951f>

<sup>678</sup> L'article N2 de l'Annexe 2 de l'Arrêté du Gouvernement du 21 décembre 2017 porte sur le Règlement-type d'attribution des logements communaux. Ce règlement-type contient des dispositions obligatoires qui découlent directement des dispositions du Code du Logement. Il contient également des dispositions facultatives, suggérées à l'opérateur, celles-ci sont encadrées par les signes «[ ]».

<sup>679</sup> En application de l'article 12 § 1er de l'Annexe 2 «le recours en réformation visé par l'article 32, § 2, du Code bruxellois du logement doit être introduit dans le mois de la notification de la décision d'attribution. Ce recours vise toute décision qui lèse un candidat-locataire, en ce compris une décision d'irrecevabilité prise sur la base de l'article 4, § 3, du présent règlement».

<sup>680</sup> Art. 32, § 2 al. 1er du Code bruxellois du Logement. Voy. N. Bernard et A. Mahoux, «Le contenu (et la philosophie) de la réforme du 11 juillet 2013» in N. Bernard et A. Mahoux, *Le nouveau Code bruxellois du logement en débat(s)*, Bruxelles, Larcier, 2014, p. 62.

<sup>681</sup> Art. 12 de l'Annexe 2 de l'Arrêté de 2017.

<sup>682</sup> Art. 8, § 1er de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2017.

<sup>683</sup> Art. 8, § 2 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2017.

<sup>684</sup> Art. 8, § 2 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2017.

<sup>685</sup> Art. 32, § 2 du Code bruxellois du Logement.

### 3. NON-ATTRIBUTION D'UN LOGEMENT DU C.P.A.S.<sup>686</sup>

**176.** Tout candidat qui s'estime lésé par une décision d'attribution d'un logement<sup>687</sup> par un CPAS peut **dans le mois de la notification de la décision d'attribution**, saisir d'un **recours contre cette décision le Bureau permanent**<sup>688</sup>. Le recours est adressé par lettre recommandée<sup>689</sup> et doit indiquer précisément la décision contestée et les motifs qui le fondent<sup>690</sup>.

Le **recours, de même que le délai pour son introduction, sont suspensifs** de la décision attaquée, le bail conclu ne prenant effet qu'à l'expiration des délais de recours.

Il doit être **statué sur le recours dans le mois** à compter de son introduction. Le Bureau permanent décide alors de confirmer la décision contestée ou de la réformer<sup>691</sup>. En cas de silence au terme de ce délai d'un mois, le recours est réputé fondé<sup>692</sup>.

Le candidat locataire qui a obtenu **gain de cause** suite au recours qu'il a introduit contre une décision d'attribution d'un logement dispose d'un **droit absolu à l'attribution du premier logement adapté devenu vacant**<sup>693</sup>.

L'usage de cette voie de recours n'empêche pas l'introduction d'un recours selon les voies ordinaires. En outre, la décision prise sur recours est notifiée au requérant et indique les voies de recours disponibles contre cette dernière : elle est susceptible de faire l'objet d'un recours auprès du Conseil d'État dans les 60 jours de sa notification.

**177.** Nous ne disposons pas du nombre de recours introduits dans ce domaine<sup>694</sup>.

686 L'article N3 de l'Annexe 3 de l'Arrêté de 2017 porte sur le Règlement-type d'attribution du centre public d'action sociale. Ce règlement-type contient des dispositions obligatoires qui découlent directement des dispositions du Code du Logement. Il contient également des dispositions facultatives, suggérées à l'opérateur, celles-ci sont encadrées par les signes «[ ]».

687 En application de l'article 12 § 1er de l'Annexe 3 «*le recours en réformation visé par l'article 32, § 2, du Code bruxellois du logement doit être introduit dans le mois de la notification de la décision d'attribution. Ce recours vise toute décision qui lèse un candidat-locataire, en ce compris une décision d'irrecevabilité prise sur la base de l'article 4, § 3, du présent règlement*».

688 Art. 32, § 2 du Code bruxellois du Logement.

689 Article 12 de l'Annexe 2 de l'Arrêté de 2017.

690 Art. 8, § 1er de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2017 relatif à l'aide locative.

691 Art. 8, § 2 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2017.

692 Art. 8, § 2 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2017.

693 Art. 32, § 2 du Code bruxellois du Logement.

694 Dans le cadre d'échanges de courriels du 13 juin 2018 avec Michel Colson, co-président de la Fédération des CPAS bruxellois, celui-ci déclare que la Fédération ne disposerait pas de chiffres à ce sujet. Il ajoute que, dans l'exercice de son mandat local (18 ans de présidence du CPAS de Watermael-Boitsfort

### 4. NON-ATTRIBUTION D'UN LOGEMENT PAR LE FONDS DU LOGEMENT (AIDE LOCATIVE)

**178.** Tout candidat s'estimant lésé par une décision d'attribution d'un logement par le Fonds du logement (FDL), peut, **dans le mois de la notification de cette décision**, saisir d'un recours à son encontre, le fonctionnaire délégué par le Gouvernement à cette fin<sup>695</sup>.

Encore faut-il préciser que<sup>696</sup> :

- le dit-recours en réformation doit être introduit **par courrier recommandé**, à peine de nullité, dans un délai d'un mois prenant cours le 1er jour ouvrable, samedi non compris, qui suit la date d'envoi de la décision par le Fonds du logement ;
- le courrier de recours doit indiquer l'identité du candidat-locataire et **le motif du recours qui doit être sérieux et appuyé de toute pièce utile**.

Le fonctionnaire délégué doit statuer **dans le mois de la réception du recours**<sup>697</sup>.

Le **recours** du candidat-locataire qui s'estime lésé par une décision d'attribution, de même que le délai pour son introduction, **est suspensif de l'attribution dudit logement, le bail conclu ne prenant effet qu'à l'expiration des délais de recours**. Selon le FDL, ces règles ne s'accordent pas facilement avec la volonté d'éviter toute vacance de logement<sup>698</sup>.

**179.** Le Fonctionnaire délégué du Gouvernement **confirme ou réforme** la décision contestée, en substituant la sienne – par arrêté – à celle du FDL. La décision prise sur recours est notifiée au requérant et indique les voies de recours ordinaires disponibles à son encontre (recours auprès du Conseil d'État dans les 60 jours de sa notification).

(WB) et 5 ans de conseiller), il n'a jamais été confronté à un recours. Il précise néanmoins que cela pourrait s'expliquer par le très faible nombre d'attributions annuelles de logements par le CPAS de WB, combiné au fait qu'une partie du patrimoine privé du CPAS est confié en gestion à une AIS.

695 Art. 32, § 2, alinéa 2 du Code bruxellois du Logement, à lire en combinaison avec l'art. 25 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2017 relatif à l'aide locative (publié au Moniteur belge le 21 février 2018).

696 Art. 25 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2017 relatif à l'aide locative.

697 Art. 25 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 décembre 2017 relatif à l'aide locative.

698 Voy. p. 47 du rapport annuel 2013 du FDL et p. 10 du rapport annuel 2014.

Le candidat-locataire qui a obtenu **gain de cause** suite au recours introduit devant le Fonctionnaire délégué dispose d'un **droit absolu à l'attribution du premier logement adapté devenu vacant**<sup>699</sup>.

**À défaut de notification de la décision** du Fonctionnaire délégué **dans un délai de 40 jours** faisant suite au dépôt à la poste du recommandé du recours, le requérant peut, par lettre recommandée, adresser un rappel au Fonctionnaire délégué du Gouvernement. **Si à l'expiration d'un nouveau délai de 20 jours** prenant cours à la date du dépôt à la poste de l'envoi recommandé contenant rappel, le requérant n'a pas reçu de décision, **son recours est réputé fondé**<sup>700</sup>.

Contrairement aux recours précédemment exposés, le délai de 60 jours a ici été maintenu.

**180.** Nous ne disposons pas du nombre de recours introduits dans ce domaine, excepté pour l'année 2016<sup>701</sup>.

Le rapport annuel 2016 du FDL précise que 2.836 candidatures ont été radiées sur l'exercice 2016<sup>702</sup> et que le règlement d'attribution prévoyant la possibilité d'introduire un recours contre une décision de radiation, «*211 recours ont été introduits soit 7,44 % des radiations. 129 ont été déclarés non fondés, 81 fondés et un recours est toujours en cours de traitement*»<sup>703</sup>.

## II. REFUS D'OCTROI D'UN PRÊT HYPOTHÉCAIRE PAR LE FONDS DU LOGEMENT<sup>704</sup>

**181.** Selon le Fonds du logement<sup>705</sup>, deux types de refus d'octroi d'un prêt hypothécaire existent :

- 1) Le candidat a introduit une demande de prêt hypothécaire sans avoir signé un compromis de vente : s'il y a refus de prêt, celui-ci est alors verbal.
- 2) Le candidat a introduit une demande de prêt hypothécaire après avoir signé un compromis de vente : s'il y a refus, le Fonds lui envoie alors une lettre officielle de refus en vue de lui faciliter l'annulation du compromis de vente.

Il est prévu que le consommateur qui aurait des raisons de considérer que la législation applicable à sa demande de crédit n'a pas été correctement appliquée, peut introduire une plainte auprès du Service des plaintes de consommation du Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale.

À défaut de réponse du Fonds du logement dans un délai raisonnable, le consommateur peut alors introduire une plainte après de l'OMBUDSFIN<sup>706</sup>. Selon les rapports annuels de l'OMBUDSFIN des années 2012 à 2017, aucune plainte de ce type n'aurait toutefois été introduite sur cette période.

699 Art. 19 § 2 al. 4 du Règlement de l'aide locative du Fonds du logement de Bruxelles-Capitale.

700 Art. 19 § 2 al. 5 du Règlement de l'aide locative du Fonds du logement de Bruxelles-Capitale.

701 Il s'agit de la seule année pour laquelle le rapport annuel du FDL évoque le nombre de recours.

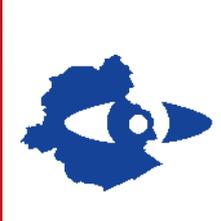
702 En réalité, 3.274 candidatures ont été radiées du registre en 2016, dont 438 concernent des radiations liées au renouvellement de l'exercice 2015 mais non encore notifiées au 31/12/2015. Les motifs de radiation des 2.836 candidatures sont les suivants : 70 en raison d'un dépassement du barème d'accessibilité à l'aide locative ; 28 en raison du non-respect des conditions patrimoniales, les candidats s'avérant être propriétaires d'un bien immobilier affecté au logement ; 250 en raison de la non transmission des documents manquants permettant de vérifier la recevabilité de la demande et ce, malgré l'envoi d'un courrier de rappel systématique ; 32 en raison d'un renouvellement tardif ; 2.456 en raison de l'absence de renouvellement de la candidature. Le FDL constate que malgré l'envoi de l'ultime courrier de rappel de renouvellement, bon nombre des candidats n'ont pas réservé de suite.

703 Voy. p.55 du rapport annuel 2016 du FDL.

704 Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 mars 2008 relatif à l'utilisation par le Fonds du logement de la Région de Bruxelles-Capitale, des capitaux provenant du fonds B2 pour ses opérations générales de prêts hypothécaires.

705 Entretien téléphonique avec le service «prêt hypothécaire» du Fonds du logement, 31 mai 2018.

706 Sur ce recours, voy. *supra*, n°146.



## Les dossiers de l'Observatoire

Le dossier porte sur l'étude des possibilités de recours en cas de décisions négatives pour l'octroi d'un droit dans le domaine du logement. Il se concentre sur trois problématiques particulièrement importantes dans la Région : la discrimination dans l'accès au logement, la non-inscription au Registre de la population et la cherté du logement. Le rapport présente de façon précise les procédures de recours afférentes à ces différents droits, l'intensité de leur utilisation ainsi que les raisons de leur sous-utilisation.

Quels sont les impacts du nouveau code du logement sur l'effectivité des recours en cas de discrimination dans l'attribution d'un logement ? Que faire en cas de refus d'octroi d'une adresse de référence du CPAS ou de la commune, ou en cas d'application erronée du taux cohabitant ? Quels sont les outils (ex. Grille des loyers) éventuellement mobilisables pour contester des loyers jugés abusifs dans le cadre d'un jugement ? Autant de questions abordées dans ce rapport, basé sur l'analyse de la législation, de la jurisprudence et de recherches qualitatives et quantitatives. Il illustre également à quel point le recours est peu accessible pour les personnes précarisées, qui font face à des barrières multiples pour faire valoir leur droit et contester des refus illégitimes.

<http://www.ccc-ggc.brussels/fr/observatbru/accueil>

Ce document est également disponible en néerlandais

Dit document is ook beschikbaar in het Nederlands onder de titel :  
«(Niet-)gebruik van beroepsprocedures inzake huisvesting»