

RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

La mise en œuvre du droit au logement décent :

Vandeburie, Aurélien

Published in:

Revue Générale de Droit Civil Belge = Tijdschrift voor Belgisch Burgerlijk Recht

Publication date:

2008

Document Version

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

Citation for pulished version (HARVARD):

Vandeburie, A 2008, 'La mise en œuvre du droit au logement décent : du boulevard de Waterloo à l'hôtel Tagawa, où sont les responsables ? ', *Revue Générale de Droit Civil Belge = Tijdschrift voor Belgisch Burgerlijk Recht*, pp. 489-500.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

les autres, sont arides pour lui seul. Ne croiroit-on pas que son existence n'est enchaînée à tous ces prestiges que pour l'envelopper dans les filets d'une dépendance humiliante? Hélas! Son sort n'est pas si malheureux: dans les temps d'injustice, il n'est pas, comme le riche, obligé, tenu de tout donner, de peur qu'on ne lui ravisse.

Cependant le pauvre demande une maison. On a donné le terrain au modeste scieur de bois, à l'insolent financier. Sera-t-il le seul qui n'obtienne pas un asyle sur cette terre préférée que la philosophie veut cultiver? Mais, dira-t-on, le pauvre ne possède rien, ne prétend rien. Quelle erreur! De qui parlez-vous? Est-ce du pauvre d'esprit? Oh! la marge serait trop grande. Tout est relatif; il n'y a pas d'homme qui n'ait quelque chose: s'il n'a pas une grande fortune, si les rigueurs du sort lui ont retiré celle qu'il possédait, la nature ne lui a pas refusé l'industrie. On est pauvre de ce que l'on n'a pas, si on désire; on est riche de ce que l'on épargne, si on aime à accumuler; on est riche de ce que la terre produit: la répartition de ses faveurs est commune à tous ceux qui l'habitent. La mauvaise application que l'on fait des trésors qu'elle renferme, le défaut de génie, peuvent seuls falsifier l'idée que l'on se fait de la pauvreté, ou éloigner les moyens de propager la richesse. (...)

C.N. LEDOUX, "La maison du pauvre", in *L'architecture considérée sous le rapport de l'art, des mœurs et de la législation*, Paris, Perronneau, 1804, 2^{ème} éd., T. I, p. 104.

La mise en œuvre du droit à un logement décent (art. 23 de la Constitution): du boulevard de Waterloo à l'hôtel Tagawa, où sont les responsables?

Aurélien VANDEBURIE

Assistant – Chercheur à l'université d'Hasselt – Avocat

Introduction

1 Les décisions annotées ont fait grand bruit dans l'opinion publique. Elles ont été largement relayées par la presse écrite¹. Juridiquement, elles soulèvent différentes questions. Seules deux d'entre elles attireront particulièrement notre attention.

La première est de savoir si un juge peut condamner un tiers – personne physique ou morale – privé à fournir un logement décent à ceux qui s'en trouvent démunis. La seconde consiste à se demander si les carences des pouvoirs publics dans la mise en œuvre du droit à un logement décent garanti par l'article 23, alinéa 3, 3^o, de la Constitution peuvent être sanctionnées par le pouvoir judiciaire.

2 La première question s'inscrit en réalité dans une perspective bien plus large, celle de l'"horizontalisation" des droits de l'homme. Elle reçoit une réponse négative de la part

du juge de paix du 2^{ème} canton de Bruxelles dans chacune des décisions commentées: "(...) il n'appartient pas aux personnes privées mais aux pouvoirs publics de tout mettre en œuvre pour garantir le droit au logement décent consacré par la Constitution".

Si chacune de ces décisions peut être approuvée sur ce point, celles-ci gagneraient à être explicitées. La solution retenue par ce magistrat cantonal apparaît en effet en flagrante contradiction avec l'opinion qu'affichent aujourd'hui certains auteurs. Ceux-ci n'ont pas hésité en effet à soutenir que les pouvoirs publics ne seraient pas les débiteurs exclusifs du droit au logement et que les particuliers auraient également certaines charges à supporter dans la mise en œuvre de ce droit fondamental² (I).

3 La seconde question traite de la mise en cause de la responsabilité civile des pouvoirs publics qui resteraient en défaut de prendre les mesures appropriées permettant à chacun de pouvoir disposer d'un logement décent. Celle-ci fut uniquement évoquée dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu au premier jugement commenté. Le juge de paix ne put toutefois y répondre, appel ayant été interjeté contre sa décision, qui réouvrait les débats sur ce point³. Nous prendrions toutefois la peine de nous y attarder. L'évolution récente de la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de responsabilité du fait de la puissance publique ouvre en effet à ce propos de nouvelles pistes de réflexions. Il conviendra de vérifier si ce régime nouveau trouve à s'appliquer également en cette matière. Rien n'est moins sûr. On lit en effet sous la plume de certains auteurs que les citoyens ne pourraient pas mettre en cause l'abstention du législateur qui n'aurait pas pris les mesures déterminant les conditions d'exercice des droits visés par le dernier alinéa de l'article 23 de la Constitution⁴.

Si cette affirmation doit pouvoir aujourd'hui être combattue, faut-il encore bien cerner les conditions dans lesquelles la responsabilité des pouvoirs publics concernés pourra être engagée, ainsi que les limites du contrôle juridictionnel que son application suppose (II).

1. Not. *La Libre Belgique* 15 novembre 2006 et 17 janvier 2007; *Le Soir* 15 novembre 2006 et 17 janvier 2007.

2. N. BERNARD, "Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail", in *Le bail de résidence principale*, Bruxelles, la Charte, 2006, p. 19, n° 33. Comp. avec M. PÂQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, Bruxelles, Larcier, 2005, p. 371, n° 458, qui admet que l'art. 23 peut produire certains effets horizontaux.

3. Il y fut statué par jugement du 6 décembre 2007, inédit, R.G. n° 06/13998/A; R.G. n° 06/14261/A; R.G. n° 06/14642/A. L'action en intervention forcée dirigée contre les différentes autorités publiques présentes à la cause y a été déclarée irrecevable.

4. M. DISPERSYN, "Le droit à la sécurité sociale dans l'article 23 de la Constitution", in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 226; H. FUNCK, "Le droit à l'aide sociale dans la Constitution: quelle incidence sur le droit de l'aide sociale?", *Rev. dr. com.* 1996, p. 275, n° 18.

1. L'horizontalisation du droit au logement décent: une chimère?

4 À suivre la plupart des auteurs⁵, la notion d'“obligations correspondantes” qui apparaît à l'article 23, alinéa 2 de la Constitution⁶, manifesterait la volonté du constituant de conférer un effet horizontal à cette disposition de notre Charte fondamentale. Le législateur serait en effet ainsi autorisé, pour mettre en œuvre les droits que cette disposition consacre, à imposer des obligations également aux tiers.

Cette opinion ne peut être partagée. Le concept d'“obligations correspondantes” est étranger à toute idée d'horizontalisation des droits économiques, sociaux et culturels (a). En réalité, l'article 23 de la Constitution n'a pas, en l'absence d'intervention législative, d'effet direct horizontal. Ce n'est qu'au travers de mesures d'intermédiation et à la hauteur de celles-ci, que des tiers privés pourront être désignés comme débiteurs d'obligations censées concrétiser les garanties que cette disposition consacre (b). Tout au plus, peut-on lui prêter un “effet correcteur”, lequel trouve

son fondement dans l'obligation d'interprétation conforme des lois à la Constitution (c).

(a) “Obligations correspondantes” et horizontalisation des droits économiques, sociaux et culturels garantis par l'article 23 de la Constitution: prendre garde aux faux-amis

5 Inexistant des propositions initiales visant à consacrer les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution, le concept d'“obligations correspondantes” y est introduit à la suite du dépôt d'un amendement du sénateur Arts⁷. Constatant que les développements des propositions précédentes faisaient référence aux devoirs des individus⁸, ce dernier a ainsi voulu souligner que si les citoyens ont des droits, ils ont aussi l'obligation de contribuer à la réalisation des droits économiques, sociaux et culturels dont ils bénéficient⁹. Ils ont également, de manière plus générale, l'obligation de collaborer au progrès économique et social de la société dans laquelle ils vivent¹⁰.

C'est en ce sens qu'il faut comprendre que certaines obligations peuvent *correspondre* aux droits que l'article 23 de la Constitution consacre^{11,12}. L'accent a ainsi été volontairement mis sur les concepts de devoir¹³, de responsabilité à œuvrer à son propre épanouissement personnel¹⁴ et d'équilibre entre droits et devoirs sociaux correspondants¹⁵.

Ce que le constituant avait en vue, c'était donc d'éviter de tomber dans un système d'assistance publique généralisée sans condition où les citoyens perdraient leur dignité d'Homme en laissant s'évaporer leurs propres responsabilités d'acteurs de notre société. Ce sont les égarements de l'État-Providence que le constituant voulait ainsi éviter¹⁶.

5. R. ERGEC, “Introduction générale”, in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 16; dans le même ouvrage, M. DISPERSYN, “Le droit à la sécurité sociale dans l'article 23 de la Constitution”, p. 226; E. BREMS, “De nieuwe grondrechten in de Belgische Grondwet en hun verhouding tot het internationale, inzonderheid het Europese recht”, *T.B.P.*, 1995, p. 634; Fr. OST, “Un environnement de qualité: droit individuel ou responsabilité collective?”, in *L'actualité du droit de l'environnement*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 39; N. BERNARD, “L'octroi d'aides publiques à la constitution de garanties locatives comme instrument de mise en œuvre du droit au logement”, *D.Q.M.*, 1998, n° 21, pp. 20-21; A. VAN LOOVEREN, “Sociale grondrechten en minimarechten”, in *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Bruges, die Keure, 2003, p. 257, note 66; G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, Anvers, Intersentia, 2003, p. 453, n° 893; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, Bruges, die Keure, 2007, p. 663, n° 922; M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, Bruges, die Keure, 2008, p. 453, n° 597. Adde: Y. TRILLET, “Vers une nouvelle effectivité des droits économiques, sociaux et culturels?”, *D.Q.M.* 2000, n° 27, p. 7, qui admet que cette notion peut revêtir deux sens distincts: l'un renvoie à l'effet horizontal de l'art. 23 de la Constitution, l'autre aux devoirs des bénéficiaires des droits que cette disposition consacre. Dans ce sens également: M. STROOBANT, “Ontstaan en draagwijdte van art. 23 Grondwet houdende toekenning van sociale grondrechten”, *R.D.S.T.S.R.*, 1994, p. 211, n° 11 et pp. 222-223, n° 13; M. STROOBANT, “De sociale Grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art. 23 G.W.”, in *Sociale Grondrechten*, Anvers, Maklu, 1995, p. 63, n° 9 et p. 74, n° 33.

6. Pour rappel, cette disposition s'énonce comme suit: “Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment: 1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective; 2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique; 3° le droit à un logement décent; 4° le droit à la protection d'un environnement sain; 5° le droit à l'épanouissement culturel et social.”

7. Rapport Arts-Nelis, *Doc. parl.* Sénat, S.E., 1991-92, n° 100-2/4°, p. 8.

8. Proposition Stroobant-Taminiaux, *Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1991-92, n° 100-2/3°, p. 11.

9. *Ibid.*, p. 20, à propos du droit à la protection d'un environnement sain.

10. *Ibid.*, p. 11.

11. Rapport Arts-Nelis, p. 10.

12. Comp. avec N. BERNARD: “Il s'indique en effet de penser cette obligation correspondante comme le pendant du droit dont jouit le bénéficiaire de l'article 23 de la Constitution” (“Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail”, *o.c.*, p. 21, n° 36).

13. Rapport Arts-Nelis, p. 17. En faveur de cette interprétation: J. FIENRENS, “L'article 23 de la Constitution: une arme contre la misère?”, *D.Q.M.*, 1994, n° 3, p. 11; K. RIMANQUE, “Algemene situering van de sociale Grondrechten in de Belgisch rechtsorde”, *Het Grondrecht op wonen*, Anvers, Maklu, 1995, p. 41; M. JAMOULLE, “L'article 23 de la Constitution belge dans ses relations avec les droits sociaux fondamentaux, le droit du travail et la sécurité sociale”, in *Sociale Grondrechten als bakens voor een vernieuwd sociaal recht. Liber Amicorum Professor Maxime Stroobant*, Gent, Mys & Breesch, 2001, p. 131, n° 15; R. ERGEC, *Introduction au droit public*, Bruxelles, Kluwer, 2003, 2^{ème} éd., pp. 219-220, n° 1047.

14. A. VAN LOOVEREN, “Sociale Grondrechten en minimarechten”, *o.c.*, p. 258, n° 26.

15. Rapport Arts-Nelis, pp. 12, 16.

16. *Ibid.*, pp. 10, 11.

Les devoirs correspondants, qui peuvent prendre la forme de conditions d'obtention d'un droit¹⁷, de contrepartie¹⁸ à l'allocation d'un avantage déterminé, fondent alors tout autant la dignité humaine que les prestations censées assurer un certain confort matériel ne la concrétisent. Comme l'indique I. HACHEZ, "les 'obligations correspondantes' aux droits économiques, sociaux et culturels ne remettent (...) pas en cause l'inconditionnalité de la dignité humaine, elles la complètent"¹⁹. Elles participent de cette dignité²⁰.

6 Nous sommes, par conséquent, d'avis que la notion d'"obligations correspondantes" n'a qu'une portée symbolique. Comme le souligne P. MARTENS, "les développements de la proposition et les débats qu'elle a suscités font apparaître que le constituant s'est soucié de l'aspect moral²¹ de la notion de devoirs, qu'on a voulu éviter que l'État-Providence ne soit 'sacralisé' dans une trop large mesure, qu'on s'est interrogé sur les limites et que, s'il est certain qu'on n'a pas voulu remettre en cause ce qui 'est en quelque sorte notre produit d'exportation par excellence', on a fait appel au 'sens accru des responsabilités' sans donner à celles-ci un contenu juridique"²².

Le concept est toutefois loin d'être inutile. Il confirme l'orientation actuelle de notre société, celle d'un État social actif²³, bien que la notion semble avoir été ignorée par le constituant. Sur le strict plan juridique, l'ajout de ce membre de phrase n'était toutefois pas nécessaire, puisqu'on n'imagine pas en effet que le bénéfice de ces droits nouveaux ne puisse pas être alloué qu'à certaines conditions, leur exercice ne pas faire l'objet de limitations de la part du législateur²⁴.

7 Il n'existe donc pas de lien entre les "obligations correspondantes" et l'"horizontalisation" des droits économiques, sociaux et culturels. Certes, le législateur pourra, dans la mise en œuvre de ces droits fondamentaux, imposer certains com-

portements à charge de tiers privés, dont d'autres particuliers pourront tirer profit. Ce n'est toutefois pas la notion d'"obligations correspondantes" qui l'y autorise, mais bien la marge de manœuvre qui lui est attribuée en cette matière, ainsi que l'obligation qui lui est faite d'assurer à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. C'est donc l'obligation générale faite aux différents législateurs compétents de mettre en œuvre les droits que l'article 23 consacre qui leur permet de régir les relations existantes entre personnes privées, et non la notion d'"obligations correspondantes".

(b) L'horizontalisation des droits économiques, sociaux et culturels: pas sans l'intervention préalable du législateur

8 Un premier argument d'ordre logique s'oppose à la reconnaissance d'un effet direct horizontal pour l'article 23 de la Constitution: son absence d'effet direct vertical^{25,26}. Impuissante à fonder quelque prétention à l'égard des pouvoirs publics, cette disposition ne pourrait prétendre à elle seule imposer aux individus des obligations auxquelles l'État lui-même n'est pas tenu.

9 Plus fondamentalement, l'horizontalisation des droits économiques, sociaux et culturels ne peut intervenir qu'au gré d'une intervention législative²⁷ qui aurait pour objet de

17. En ce sens: H. FUNCK, "Le droit à l'aide sociale dans la Constitution: quelle incidence sur le droit de l'aide sociale?", *o.c.*, p. 272, n° 12: "L'article 23 de la Constitution n'établit pas de droit inconditionnel à l'aide sociale; il précise expressément: 'en tenant compte des obligations correspondantes'".
18. N. BERNARD, "Le droit constitutionnel au logement comme arrière-plan indissociable du droit du bail", *o.c.*, p. 21, n° 36.
19. I. HACHEZ, "Les 'obligations correspondantes' dans l'article 23 de la Constitution", in *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 306.
20. *Ibid.*, p. 323. *Comp.*: H. FUNCK, "À chacun selon ses besoins, de chacun selon ses capacités". La logique des régimes du minimex et de l'aide sociale ordinaire au travers de la jurisprudence récente au sujet des conditions de leur octroi", in *Les missions des centres publics d'aide sociale. Questions d'actualité*, Bruxelles, FUSL, 1996, p. 143, n° 10: "Il me semble d'ailleurs indigne de l'homme de ne pas vouloir faire appel à sa responsabilité, dans la mesure de ses capacités."
21. Dans ce sens également: G. MAES, "Kloosterlingen in de Leeftoewet. Samenwoners zonder solidariteit?", *NjW*, 2005, p. 256; D. JANS, *Droit de l'environnement et nuisances industrielles. Approche comparée avec le droit du travail*, Bruxelles, la Charte, Coll. Bibliothèque de Droit Administratif, 2007, p. 341.
22. P. MARTENS, "L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution", *R.B.D.C.*, 1994, p. 13.
23. M. JAMOULLE, "L'article 23 de la Constitution belge dans ses relations avec les droits sociaux fondamentaux, le droit du travail et la sécurité sociale", *o.c.*, p. 131, n° 15; I. HACHEZ, "Les 'obligations correspondantes' dans l'article 23 de la Constitution", *o.c.*, p. 299. Sur cette notion, voy. D. DUMONT, "Vers un État social 'actif'?", *J.T.*, 2008, pp. 133 et s.

24. *Comp.* avec I. HACHEZ, "Les 'obligations correspondantes' dans l'article 23 de la Constitution", *o.c.*, pp. 306-307, qui propose de distinguer, parmi les obligations qui pourraient être mises à charge des titulaires des droits en cause, celles qui ont pour finalité de permettre à tout à chacun de pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine, des restrictions imposées au nom de contingences matérielles tendant à assurer l'égalité dans la jouissance des droits. Seule la première catégorie évoquée pourrait être qualifiée d'obligation correspondante au sens de l'art. 23. Pour une critique, et, plus généralement, sur cette disposition constitutionnelle, voy. notre ouvrage: *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors?*, Bruxelles, la Charte, 2008, à paraître.
25. M. STROOBANT, "De sociale Grondrechten naar Belgisch recht. Een analyse van de parlementaire werkzaamheden bij art. 23 G.W.", *o.c.*, p. 74, n° 33; J. JACQMAIN, "Droit au travail, droit du travail", in *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 1995, p. 168; J. VANDE LANOTTE et T. DE PELSMACKER, "Economic, social and cultural rights in the Belgian Constitution", in *Social, economic and cultural rights: An appraisal of current european and international developments*, Anvers, Maklu, 2002, p. 271.
26. Il fut abondamment répété durant les travaux préparatoires que la disposition constitutionnelle à insérer n'aurait aucun effet immédiat, de sorte que les particuliers ne pourraient s'en prévaloir directement en justice contre les pouvoirs publics: Proposition Stroobant-Taminiaux, pp. 4, 11; Rapport Arts-Nelis, pp. 5, 6, 10, 13, 20, 70, 71, 78, 85, 86, 88; *Ann. parl.*, Sénat, 7 décembre 1993, pp. 419, 438; Rapport complémentaire fait au nom de la commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions par M. Arts, *Doc. parl.*, Sénat, S.E., 1991-92, n° 100-2/9, p. 12; *Ann. parl.*, Sénat, 23 décembre 1993, p. 666.
27. D. DE BRUYN, "Le droit constitutionnel au travail", *Ann. dr. Louvain* 1996, p. 199. Voy., en matière de droit à la santé et à la sécurité des travailleurs: "En l'espèce, la concrétisation du droit au travail relatif à la santé et à la sécurité naît moins d'une relation privée – le contrat de travail, qui crée le lien de subordination – que de l'ensemble des dispositions relatives au bien-être au travail. C'est donc l'effet direct de ces dispositions, entendu dans leur justiciabilité, qui permet d'inférer l'application horizontale des droits fondamentaux. Le droit du bien-être du travailleur ne crée donc un droit à la santé et à la sécurité du travailleur que par la médiation d'une obligation correspondante à charge de l'employeur, chargé d'assurer ladite santé et ladite sécurité" (D. JANS, *Droit de l'environnement et nuisances industrielles. Approche comparée avec le droit du travail*, *o.c.*, p. 347, n° 430).

mettre à charge de personnes privées certaines obligations dont le bénéficiaire profitera à des tiers, et dans la mesure de cette intervention²⁸.

Dans une précédente contribution²⁹, nous avons exposé les motifs pour lesquels la reconnaissance d'un droit subjectif à un minimum de dignité humaine dont l'État serait le débiteur doit être écartée. Le législateur a seulement l'obligation d'organiser le système juridique afin de permettre à chacun de pouvoir bénéficier du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, en ce compris un logement décent. Sauf lorsque la loi le prévoit, les pouvoirs publics ne sont donc pas tenus de fournir eux-mêmes les prestations concrètes censées matérialisées ce minimum de dignité. Il en est de même des personnes privées. Ceux-ci ne pourraient, en l'absence de disposition législative les y obligeant, être tenus pour débiteurs des droits économiques, sociaux et culturels que l'article 23 consacre.

Un effet direct horizontal ne peut par conséquent être reconnu *a priori*, c'est-à-dire en l'absence d'intervention législative, aux droits économiques, sociaux et culturels garantis par la Constitution³⁰. Avec I. HACHEZ, il faut se ranger à l'idée que "le transfert de leur débetion vers l'acteur privé doit être réalisé par le biais d'obligations positives de protection"³¹. Sans cela, "un particulier ne pourrait invoquer devant le juge la violation d'un de ces droits par un autre particulier"³².

C'est donc à raison que les décisions commentées refusent de considérer que les personnes privées devraient, comme les pouvoirs publics, tout mettre en œuvre pour garantir le droit au logement consacré par la Constitution.

(c) Le rôle correcteur du droit au logement décent

10 L'article 23 de la Constitution n'a toutefois pas un impact complètement neutre dans les rapports existants entre personnes privées. Un "effet correcteur"³³ des prérogatives mises en œuvre par celui à l'encontre de qui cette disposition est invoquée peut lui être reconnu. Certains juges l'ont expressément admis³⁴.

En matière de droit à un logement décent, cette disposition permet alors d'assouplir³⁵, notamment, l'application trop stricte de la loi sur les baux de résidence principale, afin d'éviter que celle-ci n'engendre des situations socialement injustes³⁶, susceptibles d'heurter le minimum de dignité humaine auquel chacun peut prétendre.

L'article 23 n'a toutefois pas pour effet d'octroyer un logement à celui qui en est privé ou qui menace de l'être³⁷. Il sert essentiellement, comme l'écrit Ph. VERSAILLES, "pour permettre au juge, là où les mécanismes classiques se révèlent insuffisants ou trop restrictifs (délais de grâce au débiteur dit "malheureux et de bonne foi", interdiction de traitements inhumains et dégradants) d'atténuer les conséquences de l'expulsion par l'octroi d'un délai utile à l'expulser³⁸ pour lui permettre, avec l'aide éventuelle du CPAS, de se reloger, fût-ce provisoirement"³⁹. Nous avons

28. G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, o.c., p. 420, n° 828.

29. Voy. notre contribution: "Coupures d'eau, de gaz et d'électricité: ça suffit! L'article 23 de la Constitution à la rescousse des besoins énergétiques fondamentaux" (note sous J.P. Mouscron-Comines-Warnton, 24 mai 2004), *cette revue*, 2008, p. 280, n° 14.

30. *Comp.* avec W. RAUWS, "Niet de ver-van-mijn-bed-show: sociale grondrechten en de praktijk", in *Sociaal recht: niets dan uitdagingen (Arbeidsrecht, socialezekerheidsrecht en welzijnsrecht)*, Post-universitaire Cyclus Willy Delva, 1995/1996, p. 812: "Specifiek wat sociale grondrechten betreft, dient te worden aangenomen dat sociale grondrechten in vele gevallen geen horizontale werking zullen hebben, vermits zij eerder taakstellingen en opdrachten voor de overheid of bevoegde wetgever behelzen en niet voor de burger. Deze reserves ten aanzien van de horizontale werking van de echte sociale grondrechten gelden evenwel veel minder voor die sociale grondrechten die in wezen in belangrijke mate een klassiek burgerrechtelijk afweerrecht vormen zoals het recht op vakbondsvrijheid, het recht op collectief onderhandelen en het recht op staking".

31. I. HACHEZ, "Les 'obligations correspondantes' dans l'article 23 de la Constitution", o.c., p. 319.

32. R. ERGEC, "Introduction générale", o.c., p. 16. Dans le même sens: J. FIERENS, "L'article 23 de la Constitution: une arme contre la misère?", o.c., p. 10. Voy. également A. VAN OEVELEN, "De horizontale werking van het recht op behoorlijke huisvesting in het Belgische huurrecht", in *Het grondrecht op wonen*, Anvers, Maklu, 1995, p. 113, pour qui: "(artikel 23), in zoverre (ze) het recht op een behoorlijke huisvesting waarborgt, geen rechtstreekse werking heeft, omdat ze niet voldoende duidelijk en precies is opdat de burger hieraan een subjectief recht kan ontleunen en dit recht rechtstreeks van de rechtbanken kan afdwingen, zonder een voorafgaande tussenkomst van de bevoegde wetgevende en verordenende overheden".

33. B. HUBEAU, "Le droit au logement, un droit social fondamental", *Amén.*, 1996, n° spécial, p. 286; M. DAMBRE, "Kan het grondrecht op behoorlijke huisvesting de rechtspositie van de kansarme huurder beïnvloeden?", in C.B.R. (ed.), *Arm recht. Kansarmoede en Recht*, Anvers-Leuven, Maklu-Garant, 1997, p. 245, n° 9; F. TULKENS et J. SOHIER, "Les cours et tribunaux. Chronique de jurisprudence (1996-1997)", *R.B.D.C.*, 1997, p. 388, n° 19; B. HUBEAU, "Woonrecht, recht op wonen en het gewijzigde woninghuurrecht na de wet van 13 april 1997: een algemeen kader", in *Het gewijzigde woninghuurrecht*, Anvers, Kluwer, 1997, p. 15, n° 22; M. DAMBRE et B. HUBEAU, *Woninghuur*, Anvers, E. Story-Scientia, 2002, p. 92, n° 206; N. BERNARD, *Repenser le droit au logement en fonction des plus démunis. Un essai d'évaluation législative*, Bruxelles, Bruylant, 2006, p. 606; B. HUBEAU, "Het Grondrecht op behoorlijke huisvesting", in *Handboek Algemeen Huurrecht*, Bruges, die Keure, 2006, p. 88, n° 218.

34. Civ. Bruxelles (réf.), 29 janvier 2001, *J.T.*, 2001, p. 576: "Attendu que si la doctrine et la jurisprudence reconnaissent au droit au logement décent consacré par la Constitution la nature d'un droit subjectif, particulièrement à l'égard des institutions chargées de l'aide sociale (...), le droit à un logement décent joue, entre particuliers, davantage le rôle d'un moyen de correction des dispositions légales en matière de bail, lorsque leur application stricte conduirait à des situations difficilement acceptables au plan humain ou social (...)".

35. N. BERNARD, "L'effectivité du droit constitutionnel au logement", *R.B.D.C.*, 2001, p. 171.

36. N. BERNARD, *Repenser le droit au logement en fonction des plus démunis. Un essai d'évaluation législative*, o.c., pp. 605-606.

37. *Comp.* avec L. GAY, *Les 'droits-créances' constitutionnels*, Bruxelles, Bruylant, 2007, p. 448: "On observe ainsi que même dans les pays où est consacré expressément un "droit au logement", un droit à prestation matérielle n'en découle pas. Les besoins en logement devant prioritairement être satisfaits par le secteur privé, la norme constitutionnelle y est d'abord interprétée comme une finalité sociale permettant de réguler ce libre jeu de l'offre et de la demande qu'évoque M. JORION, et donc de limiter l'exercice de certains droits fondamentaux."

38. Voy., par exemple: J.P. Ixelles (2^{ème} canton), 3 décembre 1997, *Act. jur. baux*, 1998, p. 57.

39. Ph. VERSAILLES, "Le droit au logement et l'article 23 de la Constitution", in *Ebauches d'un droit au logement effectif*, Bruxelles, la Charte, 1997, p. 92.

déjà indiqué que cet effet particulier de l'article 23 de la Constitution trouve son explication dans l'obligation – qu'il dégage à travers la technique de l'interprétation conforme des lois à la Constitution – de prise en compte des intérêts révélés par les droits que cette disposition consacre⁴⁰.

11 Aucune des décisions commentées ne semble avoir égard à cet effet particulier de l'article 23 de notre Charte fondamentale. Le juge de paix souligne d'ailleurs expressément qu'"il n'incombe pas (aux personnes privées) de supporter les conséquences des éventuelles carences des pouvoirs publics en la matière".

Certes, mais la décision tranchée de ce magistrat s'explique surtout par des considérations d'ordre factuel. Dans la première affaire, l'expulsion immédiate se fonde sur les doutes émis à propos de la situation de sans-abri ou de demandeurs de logement social des occupants de l'immeuble litigieux. Dans le second litige, l'octroi d'un délai de grâce limité – à peine plus d'un mois, en plein hiver – s'explique par le délai dont avait déjà pu bénéficier l'ASBL défenderesse depuis les courriers du conseil du demandeur enjoignant à ses membres de quitter les lieux litigieux.

Dans son jugement du 14 novembre 2006, le juge de paix admet d'ailleurs qu'une "modalisation" de la mesure d'expulsion – étant la subordination de l'exécution du jugement au relogement effectif des occupants – serait envisageable si la bailleuse était une autorité publique compétente en matière de logement. Or, cette prise en considération préalable des possibilités de relogement de l'occupant se dégage, lorsqu'elle n'est pas expressément imposée par la loi⁴¹, de la consécration constitutionnelle du droit d'un logement décent⁴², puisque cette consécration impose de prendre en compte l'intérêt que ce droit révèle⁴³. C'est ce devoir de prise en compte qui permet d'expliquer le rôle correcteur de l'article 23 de la Constitution.

40. Notre contribution, "Coupures d'eau, de gaz et d'électricité: ça suffit! L'article 23 de la Constitution à la rescousse des besoins énergétiques fondamentaux", *o.c.*, pp. 279-281, n^{os} 12-18.

41. Voy. l'art. 15, § 1^{er}, al. 5, du Code flamand du logement qui impose au bourgmestre de prendre toutes mesures utiles en vue du relogement d'un occupant d'une habitation déclarée inadéquate ou inhabitable. Voy. également les art. 17, 18 § 2, al. 2, 26 et 60, § 3, du même code. Voy. aussi l'art. 8, al. 1^{er} de l'ordonnance relative à la Société de développement pour la Région de Bruxelles-Capitale: "La SDRB proposera un logement de remplacement aux occupants qui ne sont pas propriétaires des biens acquis à l'amiable ou qui, en cas d'expropriation, n'ont pas droit à une indemnité". Comp. avec l'art. 14, al. 1^{er} du Code bruxellois du logement qui impose seulement à l'autorité publique concernée de se soucier du relogement de la personne expulsée avant de procéder à son éviction.

42. Certains auteurs admettent que l'obligation qui pèse sur l'autorité de s'enquérir des possibilités de relogement des personnes expulsées peut aussi prendre appui sur le principe de bonne administration (N. BERNARD, "Pouvoirs et devoirs de la commune (wallonne) en matière de logement. Baliser le travail des autorités locales issues du récent scrutin municipal", *Rev. dr. commun.* 2006/4, pp. 19-20; du même auteur, "Motivation et conséquences sur le plan administratif d'un arrêté d'inhabitabilité", in *La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles. De strijd tegen ongezonde woningen*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 98).

43. Sur le fondement et la portée de l'obligation de relogement que certains pensent pouvoir déduire de l'art. 23 de la Constitution, voy. notre ouvrage *L'article 23 de la Constitution. Coquille vide ou boîte aux trésors?*, Bruxelles, la Charte, 2008, à paraître.

Par conséquent, il ne nous semble pas que les décisions commentées s'inscrivent à contre-courant de la jurisprudence et de la doctrine qui reconnaît à l'article 23 une fonction modératrice. Tout au plus constatent-elles que les conditions particulières rencontrées en l'espèce ne permettraient pas d'en faire application.

II. La responsabilité des pouvoirs publics dans la mise en œuvre du droit au logement décent

12 Cette question ne fut évoquée, on l'a déjà dit, que dans le cadre de l'affaire ayant donné lieu au jugement du 14 novembre 2006, et encore, à titre subsidiaire. Les défendeurs soutenaient, tout d'abord, que l'occupation des lieux litigieux n'était pas illégale puisqu'ils pouvaient occuper un bien réquisitionné par eux en application de l'article 134bis de la Nouvelle Loi communale. De manière quelque peu cavalière, les défendeurs prétendaient qu'ils avaient pu se substituer au bourgmestre compétent dans l'exercice de son droit de réquisition, faute pour lui de l'avoir mis en œuvre.

À juste titre, le juge de paix rejette l'argument⁴⁴. Sauf habilitation légale⁴⁵, les citoyens ne peuvent, en effet, se substituer aux pouvoirs publics dans l'exercice de leur mission. L'article 33 de la Constitution s'y oppose.

13 À titre subsidiaire, les défendeurs soutenaient également que les autorités publiques citées en intervention – à savoir, l'État belge, la Région de Bruxelles-Capitale, le bourgmestre et le président du CPAS de la ville de Bruxelles – avaient manqué à leur obligation de respect d'un droit fondamental garanti par la Constitution. Ces autorités seraient également restées en défaut, à titre personnel ou en vertu de leur pouvoir de tutelle, de mettre en œuvre la procédure prévue par l'article 134bis de la Nouvelle Loi communale. Les défendeurs sollicitaient par conséquent la condamnation des parties citées à les reloger dans un logement décent dès leur expulsion des lieux litigieux.

14 La démarche est, à tout le moins, audacieuse. Certes, il est admis que les autorités publiques peuvent voir leur res-

44. *Comp.* avec J.P. Saint-Gilles, 9 janvier 2004, *C.D.P.K.*, 2004, p. 112, avec la note de D. DE ROY. Dans cette affaire, le demandeur était propriétaire d'un immeuble ayant fait l'objet d'un arrêté d'expropriation le déclarant indispensable pour cause d'utilité publique en vertu de la loi du 26 juillet 1962. Presque huit ans plus tard, le pouvoir expropriant n'avait toujours pas introduit d'action judiciaire en expropriation, ni même offert un prix de reprise. Le demandeur décida d'agir devant le juge de paix afin que ce dernier statue sur l'action en expropriation qu'il prétendait introduire en se substituant à l'autorité publique expropriante. Le juge de paix de Saint-Gilles accueille cette action. Il considère, pour ce faire que: "(...) lorsque l'administration trahit la mission constitutive de sa raison d'être, il n'y a donc aucun inconvénient juridique à ce que le citoyen, dont les droits subjectifs sont concernés par l'acte administratif individuel, exerce lui-même la faculté que l'administration, qui représente ce citoyen, néglige d'exercer (patere legem quam ipse fecisti), faculté dont le caractère exclusif n'est au reste pas avéré". Décision-fort heureusement réformée par Civ. Bruxelles, 20 février 2004, *Res jur. imm.*, 2004, p. 207.

45. Voy., par exemple, l'art. 271 de la Nouvelle Loi communale et, en Région wallonne, l'art. L-1242-2 du Code de la démocratie locale.

ponsabilité civile⁴⁶ mise en cause pour les actes qu'elles accomplissent, ainsi que pour les abstentions dont elles se rendent coupables, tant dans l'exercice de la fonction d'administrer⁴⁷ – en ce compris la fonction réglementaire⁴⁸ –, que dans l'exercice de la fonction de juger⁴⁹ et, depuis peu, dans l'exercice de la fonction législative^{50,51}. Ne considère-t-on pas, cependant, que le législateur n'est nullement tenu d'intervenir dans la matière des droits économiques, sociaux et culturels⁵², et que *“le citoyen ne pourra pas mettre en cause l'abstention du législateur qui n'aurait pas pris les mesures déterminant les conditions d'exercice d'[un] droit”*⁵³ garanti par l'article 23 de la Constitution?

Les auteurs qui soutiennent cette position se fondent tant sur l'esprit⁵⁴ de la disposition commentée que sur son texte, lequel, en requérant seulement des législateurs qu'ils *“garantissent”* les droits économiques, sociaux et culturels, n'entendait faire naître, tout au plus, qu'une obligation de *moyens*^{55,56} dans le chef des autorités étatiques.

Une doctrine plus récente^{57,58} admet néanmoins que même dans cette matière, la mise en cause de la responsabilité du législateur, ainsi que de toutes les autres autorités publiques qui seraient requises pour mettre en œuvre les droits que l'article 23 de la Constitution consacre, peut être admise.

46. Sur la responsabilité civile des pouvoirs publics, l'on consultera, en général, W. VAN GERVEN et S. COVEMAEKER, *Verbintenissenrecht*, Leuven, Acco, 2001, pp. 220-235; H. VANDENBERGHE (ed.), *Overheidsaansprakelijkheid*, Bruges, die Keure, 2005; M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 676-703; J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Overzicht publiek recht*, o.c., 1397-1414.
47. Cass., 7 mars 1963, *Pas.*, 1963, I, p. 744.
48. Cass., 26 mars 1963, *Pas.*, 1963, I, p. 905; Cass., 23 avril 1971, *Pas.*, 1971, I, p. 752; Cass., 13 mai 1982, *Pas.*, 1982, I, p. 1056, avec les conclusions du procureur général J. VELU, alors avocat général; Cass., 24 janvier 2000, *Pas.*, 2000, I, p. 102.
49. Cass., 19 décembre 1991, *Pas.*, 1992, p. 316, avec les conclusions du procureur général J. VELU, alors avocat général; Cass., 8 décembre 1994, *Pas.*, 1994, p. 1063; Cass., 26 juin 1998, *Pas.*, 1998, I, p. 812, avec les conclusions de l'avocat général SPREUTELS.
50. Cass., 28 septembre 2006, *J.T.*, 2006, p. 594, avec les conclusions du procureur général J.-Fr. LECLERCQ, alors premier avocat général. Le principe de la responsabilité des pouvoirs publics pour les fautes du législateur se trouverait déjà, selon certains, dans un arrêt rendu par la Cour de cassation le 1^{er} juin 2006 (A. VAN OEVELEN, “De aansprakelijkheid van de Staat voor fouten van het Parlement: wel in de uitoefening van de wetgevende activiteit, maar niet voor de werkzaamheden van een parlementaire onderzoekscommissie”, note sous Cass., 1^{er} juin 2006, *R.W.*, 2006-07, p. 22, n° 2; K. MUYLLE, “Overheidsaansprakelijkheid voor een fout van het parlement na het ‘sektenarrest’ van het Hof van Cassatie”, note sous Cass., 1^{er} juin 2006, *T.B.P.* 2006, p. 439; J. WILDEMEERSCH, “L'arrêt de la Cour de cassation du 1^{er} juin 2006 versus l'arrêt du 28 septembre 2006: le loup était déjà dans la bergerie”, obs. sous Cass., 28 septembre 2006, *J.L.M.B.*, 2006, p. 1551; S. VAN DROOGHENBROECK, “Arrière judiciaire et responsabilité de l'État-législateur: dissiper les malentendus et les faux espoirs” note sous Cass., 28 septembre 2006, *R.C.J.B.*, 2007, pp. 380-381, n° 27 et les références citées; A. ALEN, “La responsabilité des pouvoirs publics pour les fautes du législateur. Réflexions sur les arrêts de la Cour de cassation du 1^{er} juin 2006 et du 28 septembre 2006”, *J.T.*, 2008, p. 98, n° 3; du même auteur, “De overheidsaansprakelijkheid voor fouten van de wetgever. Over de cassatiearresten van 1 juni 2006 en 28 september 2006”, in *Vigilantibus ius scriptum. Feestbundel voor Hugo Vandenberghe*, Bruges, die Keure, 2007, p. 4; A. WIRTGEN, “Recente ontwikkelingen inzake overheidsaansprakelijkheid”, in *Rechtsbescherming*, Bruges, die Keure, 2008, p. 131, n° 9).
51. Différentes dissertations doctrinales avaient déjà anticipé cette (r)évolution jurisprudentielle. Voy., notamment: A. VAN OEVELEN et P. POPELIER, “De aansprakelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen voor ondeugdelijke wetgeving”, in *Publiekrecht. De doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht*, Postuniversitaire Cyclus Willy Delva, 1996/1997, Mys & Breesch, pp. 75-127; M. MAHIEU et S. VAN DROOGHENBROECK, “La responsabilité de l'État législateur”, *J.T.*, 1998, pp. 825-846; H. VUYE, “Aansprakelijkheid van de Belgische Staat voor het doen en laten van de wetgever”, *R.G.D.C.*, 2002, pp. 526-540. Du même auteur, “Aansprakelijkheid wegens ondeugdelijke wetgeving. Een laatste bastion na Flandria, Anca, Francovich en Brasserie du Pêcheur”, in *Overheidsaansprakelijkheid. Verslagboek Studiedag 24 mai 2002*, Leuven, 2002, pp. 71-133; G. MAES, *De afdwingbaarheid van sociale grondrechten*, o.c., pp. 273-362; H. VUYE, “Overheidsaansprakelijkheid wegens het doen en laten van de wetgever. Van Europees recht naar Belgisch recht; een (te) grote stap?”, in *Overheidsaansprakelijkheid*, Bruges, die Keure, 2005, pp. 123-204.
52. H. FUNCK, “Le droit à l'aide sociale dans la Constitution: quelle incidence sur le droit de l'aide sociale?”, o.c., p. 275, n° 18.
53. M. DISPERSYN, “Le droit à la sécurité sociale dans l'article 23 de la Constitution”, o.c., p. 226.
54. Voy., à ce propos, Rapport Arts-Nelis, p. 91, où l'on explique que c'est justement pour éviter que l'abstention du législateur ne puisse être mise en cause que le mot “garantissent” a été préféré.
55. M. VERDUSSEN et A. NOËL, “Les droits fondamentaux et la réforme constitutionnelle de 1993”, *A.P.T.*, 1994, p. 131; T. STIEVENARD, “Le statut du citoyen”, in *La Belgique fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 430; Y. TRILLET, “Vers une nouvelle effectivité des droits économiques, sociaux et culturels?”, o.c., p. 9; R. ANDERSEN, Intervention aux débats organisés suite au rapport introductif présenté par W. KONINENBELT sur “Le droit des citoyens à avoir accès à l'eau, au gaz et à l'électricité doit-il être garanti par la Constitution?”, *Ann. Eur. Adm. Pub.*, vol. XXVII, 2004, p. 147. Dans ce sens également, spécialement à propos du droit au travail garanti par l'art. 23, al. 3, 1^o, de la Constitution: M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, o.c., p. 455, n° 601.
56. *Comp.* avec L. GAY, *Les “droits-créances” constitutionnels*, o.c., pp. 657-658: “La doctrine française tend à assimiler l'ensemble des droits-créances à des objectifs de valeur constitutionnelle. Assignant au pouvoir la poursuite de certaines finalités sociales, ils n'impliqueraient qu'une obligation de moyens. Cette dernière idée ne peut qu'être réfutée s'agissant de droits à prestations matérielles si l'on analyse attentivement les prescriptions en découlant. (...) En effet, les énoncés sur les droits à prestations matérielles publiques, quelle que soit la signification qui leur est donnée, comportent des prescriptions précises à l'attention de l'État, sur lequel pèse non une simple obligation de moyens, mais une obligation de résultat”. Le même auteur admet toutefois que le droit d'obtenir un emploi et l'objectif de valeur constitutionnelle relatif à un logement décent constituent de simples obligations de moyens dans la mesure où il n'est pas admis qu'une personne au chômage ou sans toit ait un droit à être recrutée dans un emploi ou à être logée (p. 658).
57. C. ROMAINVILLE et M. LYS, “Le droit au logement dans la Constitution belge”, Intervention au colloque organisé au Sénat le 19 octobre 2007 sur le thème “Le droit au logement: vers la reconnaissance d'un droit fondamental de l'être humain”, à paraître. *Comp.* avec S. VAN DROOGHENBROECK et I. HACHEZ, “L'introduction de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la Constitution”, *R.B.D.C.* 2002, p. 165, n° 21: “Il n'est pas exclu, ensuite, que les cours et tribunaux de l'ordre judiciaire, puissent, sur fondement de (la) responsabilité quasi-délictuelle, sanctionner le législateur qui, en méconnaissance de l'obligation que lui impose l'article 11bis (de la Constitution), tarderait de manière ‘déraisonnable’ à mettre en œuvre les droits que lui reconnaît cette disposition”. Pour rappel, l'art. 11bis, al. 1^{er} de la Constitution prévoit que “La loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent aux femmes et aux hommes l'égal exercice de leurs droits et libertés, et favorisent notamment leur égal accès aux mandats électifs et publics”. Les travaux préparatoires de cette disposition indiquent que, comme pour l'art. 23, al. 2, de la Constitution, cet alinéa se borne à énoncer une “norme d'instruction”, qui ne peut qu'inciter les législateurs compétents à prendre les mesures qui conviennent (Rapport fait au nom de la commission des affaires institutionnelles par Mmes Van Riet et de T'Serclaes, *Doc. parl.* Sénat, 2-465/4, p. 69). Ceux-ci disposent dès lors d'un large pouvoir d'appréciation à cet endroit, ce qui a amené la doctrine à lui dénier tout effet direct (J. VANDE LANOTTE et G. GOEDERTIER, *Overzicht publiekrecht*, o.c., p. 386, n° 596; S. VAN DROOGHENBROECK et I. HACHEZ, o.c., p. 164, n° 18; Rapport fait au nom du groupe de travail chargé de l'examen du Titre II de la Constitution par Mme Claes et M. Viseur, *Doc. parl.*, Chambre, 51-2304/001, p. 15).
58. Pour un cas d'application, en matière de droit à l'aide juridique garanti par l'art. 23, al. 3, 2^o de la Constitution, voy. Civ. Bruxelles, 3 mars 2005, *J.L.M.B.*, 2005, p. 733.

Cette dernière opinion doit, à notre avis, être préférée. Les conditions de la mise en œuvre de la responsabilité civile de l'État doivent cependant être bien cernées. Un simple renvoi à la jurisprudence de la Cour de cassation ne peut suffire. Concrètement, il convient de démontrer en quoi et dans quelle mesure le comportement de chacun des acteurs potentiellement impliqués dans la mise en œuvre du droit au logement – et, plus généralement, des droits économiques, sociaux et culturels – peut être constitutif de faute.

15 Dans un premier temps, l'on examinera la nature des engagements pris par le Constituant lors de l'inscription des droits économiques, sociaux et culturels dans notre Charte fondamentale (a). Ceci constitue en effet le point de départ du raisonnement menant à la démonstration de l'existence d'une faute. Cette condition de la mise en cause de la responsabilité civile du législateur et du pouvoir exécutif sera ensuite particulièrement étudiée (b). Enfin, l'on abordera également la responsabilité des différents acteurs compétents dans la mise en œuvre de la loi du 12 janvier 1993 (c).

(a) L'article 23 de la Constitution: siège d'obligations de moyens, de résultats ou d'objectifs de valeur constitutionnelle?

16 Affirmer que l'article 23 de la Constitution ne contient qu'une obligation de moyens ne doit pas cacher les objectifs dont cette disposition commande la réalisation. Celle-ci fixe en effet indéniablement une voie à suivre aux pouvoirs publics. La mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels doit permettre d'assurer à chacun le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. La chose est certaine. L'emploi des mots "à cette fin" rappelle sans doute possible que ces droits constituent les moyens qui permettent à chaque individu de mener une vie digne⁵⁹. La concrétisation effective de la dignité humaine apparaît de ce fait comme l'aboutissement de l'action du législateur⁶⁰. Certes, la dignité humaine est aussi fondamentale qu'elle n'est imprécise. Il doit toutefois exister un noyau dur⁶¹, un "minimum core"⁶² de la dignité tout aussi indéniable qu'indescriptible. Ce faisant, l'article 23 de la Constitution impose de poursuivre un

objectif déterminé⁶³, mais aussi d'atteindre un résultat déterminé. De la même manière, les droits économiques, sociaux et culturels constituent également à eux seuls des objectifs⁶⁴ dont les législateurs doivent assurer la réalisation par les moyens qu'ils jugent les plus opportuns⁶⁵.

17 Cette disposition serait-elle alors le siège d'une obligation de résultat, en tout cas en son premier alinéa⁶⁶?

Il convient de rappeler à ce propos qu'en droit civil, la notion d'obligation de moyens n'exclut pas toute idée de résultat à atteindre par le débiteur qui s'est engagé. Certes, la responsabilité de ce dernier ne pourra être mise en œuvre que s'il est démontré qu'il ne s'est pas comporté comme un bon père de famille, normalement prudent et diligent, placé dans les mêmes circonstances⁶⁷. La doctrine civiliste admet ainsi que la simple démonstration par le créancier de l'absence de réa-

59. Fr. DELPÉRÉE, "À propos des droits sociaux. Dix observations de méthodologie constitutionnelle", in *Sociale Grondrechten als bakens voor een vernieuwd sociaal recht. Liber Amicorum Maxim Stroobant*, Gent, MYS & Breesch, 2001, p. 258. Dans ce sens également, K. LENAERTS, P. VAN YPERSELE et J. VAN YPERSELE, "La protection des droits sociaux fondamentaux dans l'ordre juridique de la Belgique", in *La protection des droits fondamentaux dans les États membres de l'Union européenne. Étude de droit comparé*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 187.

60. *Comp.* avec M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, o.c., p. 454, n° 599.

61. I. HACHEZ, "L'effet de standstill: le pari des droits économiques, sociaux et culturels?", *A.P.T.*, 2000, p. 38; M. PÂQUES, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, o.c., p. 367.

62. L'expression est d'E. CLAES et A. VANDAELE, "L'effet direct des traités internationaux. Une analyse en droit positif et en théorie du droit axée sur les droits de l'homme", *R.B.D.I.*, 2001, p. 455, n° 62, pour qui "ce noyau dur constitue la première limite minimale de la liberté politique des pouvoirs publics". *Comp.* avec G. MAES, "Juridische afdwingbaarheid van grondrechten op minimumvoorzieningen", *R.D.S.*, 2005, p. 620.

63. A. VANDEBURIE, "Le rôle de la Cour constitutionnelle de Belgique dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels garantis par l'article 23 de la Constitution (avant et après la loi spéciale du 9 mars 2003). Mise en perspective de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 66/2007 du 26 avril 2007", *C.D.P.K.*, 2007/3, n° spécial, p. 146, n° 23.

64. *Comp.* avec les décisions du Conseil constitutionnel français qui admettent que la dignité humaine est un principe de valeur constitutionnelle et la possibilité pour toute personne de disposer d'un logement décent un objectif de valeur constitutionnelle (Cons. Const. fr., décision n° 94-359 du 19 janvier 1995; décision n° 95-371 du 29 décembre 1995; décision n° 98-403 du 29 juillet 1998; décision n° 2000-436 du 7 décembre 2000; décision n° 2001-455 du 12 janvier 2002; décision n° 2004-503 du 12 août 2004).

65. La Cour constitutionnelle a expressément reconnu à ce propos que dans l'exercice de leurs pouvoirs les différents législateurs compétents sont tenus par l'obligation faite par l'art. 23, al. 3, 3° de la Constitution, d'assurer (C.A., arrêt n° 187/2002, 19 décembre 2002, B. 9; C.A., arrêt n° 22/2001, 1^{er} mars 2001, B.7.2.) ou de garantir le droit à un logement décent (C.A., arrêt n° 67/2000, 14 juin 2000, B.4.2.5; C.A., arrêt n° 75/2006, 10 mai 2006, B.5; C.A., arrêt n° 33/2007, 7 mars 2007, B.5.3; C.A., arrêt n° 62/2007, 18 avril 2007, B.5.3).

66. Ph. VERSAILLES, "Le logement social et le droit au logement", in *Logement social: un état des lieux pour demain*, Bruxelles, la Charte, 1999, p. 230: "Présenter le droit au logement comme l'une des composantes du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, c'est obliger l'État à assurer à chacun, immédiatement, les garanties minimales concrètes aptes à préserver sa dignité. Il s'agit d'une véritable obligation 'de résultat' mise à charge des corps législatifs constitués". *Comp.*, du même auteur, "Le droit au logement et l'article 23 de la Constitution", o.c., p. 89: "Le texte même de l'article 23 crée incontestablement à charge des corps législatifs constitués une obligation positive de 'faire', c'est-à-dire de construire le droit au logement par la mise en œuvre de moyens politiques à la hauteur de l'objectif. Il ne peut toutefois s'agir d'une 'obligation de résultat', tant il serait politiquement hasardeux et matériellement irréaliste d'imposer à l'État l'obligation d'assurer à chacun hic et nunc un logement décent". *Adde*: Trib. trav. Nivelles, 8 novembre 2005, *Chron. D.S.*, 2008, p. 108, qui, après avoir affirmé qu'il appartient au CPAS de garantir le droit au logement, considère qu'à l'égard des personnes qui disposent d'un logement mais qui font appel au CPAS parce que leur logement n'est plus adapté à leurs moyens financiers, à leur situation familiale ou à leur état de santé, le CPAS n'a qu'une obligation de moyens. Ces personnes ne disposent pas d'un droit leur permettant d'exiger du CPAS qu'il leur mette un logement à disposition. À l'inverse, à l'égard des personnes sans logement, ou vivant dans des conditions d'insalubrité portant gravement atteinte à leur dignité humaine, le CPAS serait tenu par une obligation de résultat.

67. P. WÉRY, "Les sanctions de l'inexécution des obligations contractuelles", in *Le droit des obligations contractuelles et le bicentenaire du Code civil*, Bruxelles, la Charte, 2004, p. 314; B. DUBUISSON, "Questions choisies en droit de la responsabilité contractuelle", in *La théorie générale des obligations*, CUP, 1998, vol. XXVII, p. 104, n° 11.

lisation du résultat auxquelles aboutissent normalement les prestations que le débiteur s'est engagé à fournir ne suffit pas à engager sa responsabilité⁶⁸. Ce disant, l'on admet que la réalisation d'un résultat déterminé est également poursuivi dans ce cadre par les parties au contrat⁶⁹.

C'est ce que rappelle le professeur DELPÉRIÉE, lorsqu'il affirme, à propos des droits économiques, sociaux et culturels garantis par l'article 23 de la Constitution, qu'"une obligation de moyen n'est pas une absence d'obligation. Lorsque la Constitution précise que la loi, le décret et l'ordonnance 'garantissent' les droits économiques, sociaux et culturels, ce ne saurait être pris comme une sorte de constat sociologique, mais cela doit être compris comme une véritable obligation juridique qui pèse sur les pouvoirs publics et qui les contraint, dans la mesure de leurs moyens et selon les calendriers qu'il juge utiles, à poursuivre de tels objectifs"⁷⁰.

L'emprunt de concepts de droit civil ne peut donc éluder les obligations certaines qui s'imposent aux autorités étatiques en cette matière.

18 Certes, le constituant a laissé aux législateurs compétents le choix des moyens qu'ils jugent les plus appropriés pour atteindre les objectifs qu'il fixe. Cela ne signifie toutefois pas

que tout leur est permis ou qu'ils puissent ne rien faire. L'article 23 de la Constitution laisse certes une large marge de manœuvre aux autorités à qui il s'adresse pour concrétiser les droits économiques, sociaux et culturels qu'il consacre. La marge d'appréciation dont les pouvoirs publics disposent en cette matière n'est toutefois pas illimitée⁷¹. Elle se trouve en effet circonscrite par l'objectif final que poursuit l'article 23 de la Constitution. Il existe donc des bornes que les autorités publiques ne pourraient dépasser. Il doit également exister un cadre minimum qui doit être installé, sans quoi les autorités compétentes se soustrairaient par leur inaction à l'objectif fixé par le constituant, ainsi qu'à l'obligation positive d'assurer une concrétisation effective de ces droits fondamentaux⁷².

Par conséquent, un contrôle de conformité des moyens employés aux objectifs poursuivis peut être envisagé. Il s'agira toutefois d'un contrôle marginal⁷³, eu égard à la large marge de manœuvre existant en cette matière. Seules les erreurs d'appréciation manifestement déraisonnables pourront donc être sanctionnées⁷⁴.

19 Dans ces conditions, l'on peut considérer que l'article 23 de la Constitution impose tant un objectif qu'un comportement déterminé⁷⁵: d'une part, la réalisation du droit qu'a chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine doit être effectivement poursuivie; d'autre part, les pouvoirs publics ont également l'obligation de ne pas commettre d'erreur manifeste d'appréciation dans la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels que cette disposition consacre. Cette lecture transcende les distinctions classiques qu'on a pu relever à propos de l'article 23 entre le couple "dignité humaine – obligation de résultat" et "droits économiques, sociaux et culturels – obligation de moyens".

68. S. STIJNS, *Leerboek verbintenissenrecht. Boek 1*, Bruges, die Keure, 2005, p. 8, n° 13; W. VAN GERVEN et S. COVEMAERKER, *Verbintenissenrecht, o.c.*, p. 28. Voy. également, P. WÉRY, "Les sanctions de l'inexécution des obligations contractuelles", *o.c.*, p. 314, pour qui "la non-obtention du résultat ne suffit pas à établir la faute". Dans ce sens: J. CARBONNIER, *Droit civil. Les obligations*, Paris, PUF, 1996, p. 280, n° 156.

69. DEMOGUE déjà indiquait qu'"au lieu de promettre un résultat, on peut être obligé légalement ou conventionnellement de prendre certaines mesures qui normalement sont de nature à amener un résultat" (*Traité des obligations en général*, Paris, Rousseau et Cie, 1925, T. V, p. 539). *Comp.* avec les définitions doctrinales de l'obligation de moyens: "De inspanningsverbintenis, daarentegen, legt aan de schuldenaar enkel de juridische verplichting op een bepaalde inspanning te leveren of bepaalde middelen aan te wenden om een resultaat te bereiken, maar de debiteur belooft niet dat hij er in zal slagen dat resultaat ook te verwezenlijken" (R. KRUIHOF, H. BOCKEN, F. DE LY et B. DE TEMMERMAN, "Overzicht van rechtspraak. Verbintenissen (1981-1992)", *T.P.R.* 1994, p. 496, n° 207); "Met een inspanningsverbintenis verbindt de schuldenaar zich ertoe om de nodige inspanningen te leveren of om bepaalde middelen aan te wenden om een beoogd of gewenst resultaat te bereiken, zonder dat hij belooft daarin te zullen slagen" (S. STIJNS, *Leerboek verbintenissenrecht. Boek 1, o.c.*, p. 8, n° 13); "Bij een inspanningsverbintenis (of middelverbintenis) verbindt de schuldenaar zich ertoe de nodige inspanning te leveren met het oog op het bereiken van het gewenste (maar niet gegarandeerde) resultaat" (W. VAN GERVEN et S. COVEMAERKER, *Verbintenissenrecht, o.c.*, p. 28). *Comp.* avec M. COIPEL, *Éléments de théorie générale des contrats*, Diegem, Kluwer & E.Story-Scientia, 1999, p. 125: "Au contraire, si le débiteur a seulement promis de faire de son mieux pour que tel résultat soit atteint, il appartient logiquement au créancier de démontrer que le débiteur n'a pas apporté à l'exécution de son obligation les soins d'un bon père de famille, comme l'exige l'article 1137 du Code civil". Voy. aussi G. VINEY et P. JOURDAIN, *Traité de droit civil. Les conditions de la responsabilité*, Paris, L.G.D.J., 2006, 3^{ème} éd., p. 514, n° 530: "La faute [du débiteur d'une obligation de moyens] consiste en une imprudence, négligence, manque de soins, et plus généralement en une insuffisance de moyens pris pour parvenir au résultat recherché, et c'est au créancier de la prouver."

70. Fr. DELPÉRIÉE, "Les droits sociaux fondamentaux et le droit belge", in *Sociale grondrechten*, Anvers, Maklu, 1995, p. 27.

71. Ce qui ne facilite pas l'opération de classification des obligations qu'impose l'art. 23 de la Constitution si l'on s'en tient aux critères de distinction proposés par J. FROSSARD. Pour cet auteur, en effet, "(...) chaque fois qu'une personne promet d'exécuter une prestation déterminée, aux contours juridiques et matériels précis, elle supporte une obligation de résultat. Au contraire, si le débiteur, sans garantir le but à atteindre, se réserve une liberté plus ou moins grande d'action, sa 'prestation est indéterminée', et il n'est soumis qu'aux règles relatives aux obligations de moyens" (*La distinction des obligations de moyens et des obligations de résultat*, Paris, L.G.D.J., 1965, p. 167, n° 292). Pour une critique de ce critère, voy. G. VINEY et P. JOURDAIN, *o.c.*, p. 528, n° 543.

72. *Comp.* avec L. GAY, *Les "droits-créances" constitutionnels, o.c.*, p. 481: "La liberté du législateur (...) rencontre toutefois comme limite l'obligation de leur apporter un minimum d'effectivité."

73. A. VANDEBURIE, "Le rôle de la Cour constitutionnelle de Belgique dans la protection des droits économiques, sociaux et culturels garantis par l'article 23 de la Constitution (avant et après la loi spéciale du 9 mars 2003). Mise en perspective de l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 66/2007 du 26 avril 2007", *o.c.*, pp. 147-148, n° 26.

74. C.A., arrêt n° 66/2007, 26 avril 2007, B.10.4.

75. *Comp.* avec O. DE SCHUTTER, *Fonction de juger et droits fondamentaux*, Bruxelles, Bruylant, 1999, pp. 136-139, qui, après avoir critiqué la transposition en droit international de la distinction civiliste entre obligation de moyens et de résultat, propose de lui substituer celle d'obligation de résultat et d'obligation de "comportement déterminé".

(b) Esquisse et contours de la faute des pouvoirs publics dans la mise en œuvre des droits économiques, sociaux et culturels

20 On l'a déjà dit, la responsabilité des pouvoirs publics peut aujourd'hui être mise en cause sur le pied des articles 1382 et 1383 du Code civil tant pour un acte ou une abstention du pouvoir exécutif que du pouvoir législatif. Pour voir l'État condamné à réparer le préjudice qu'il a subi, le demandeur devra démontrer l'existence d'une faute, d'un dommage et d'un lien causal entre cette faute et ce dommage.

L'on admet, traditionnellement⁷⁶, que le pouvoir exécutif commet une faute lorsque, sous réserve de l'existence d'une erreur invincible ou d'une autre cause d'exonération de responsabilité, il prend une décision ou approuve un règlement qui méconnaît soit une disposition de droit international ayant des effets directs dans l'ordre juridique interne, soit une règle constitutionnelle ou légale lui imposant de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée⁷⁷, ou, en l'absence de pareille règle, lorsqu'il adopte un comportement qui s'analyse comme étant une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'autorité normalement soigneuse et prudente placée dans les mêmes conditions⁷⁸, c'est-à-dire lorsqu'il manque à l'obligation générale de prudence. Les mêmes critères⁷⁹ semblent⁸⁰ pouvoir trouver à s'appliquer lorsqu'il s'agit d'établir la faute du pouvoir législatif⁸¹.

Or, l'article 23 de la Constitution contient, on l'a vu, une norme imposant d'agir d'une manière déterminée. Certes, cette disposition laisse aux législateurs compétents une large marge de manœuvre pour atteindre l'objectif que le constituant leur assigne. Il ne suffira donc pas, par exemple, d'invoquer l'insuffisance de logements sociaux ou bon marché pour démontrer l'existence d'une faute dans le chef des pouvoirs publics quant à la mise en œuvre du droit constitutionnel à un logement décent. La faute des autorités étatiques dans la

concrétisation de ce droit fondamental sera toutefois établie s'il apparaît que l'autorité en cause s'est comportée de manière manifestement déraisonnable à ce propos. En d'autres termes, l'article 23 sera violé et la faute établie⁸² s'il ressort des circonstances de la cause qu'une erreur manifeste d'appréciation a été commise, soit qu'en adoptant une norme, l'autorité viole le minimum de garanties que cette disposition consacre, soit qu'elle s'abstient d'adopter toute norme là où il est pourtant nécessairement requis qu'elle agisse pour assurer l'effectivité de cette disposition.

21 L'application de ces principes peut, l'on s'en doute, s'avérer délicate. L'on pressent en effet déjà qu'en cette matière il faudra naviguer entre contrôle de constitutionnalité et contrôle d'opportunité, que le principe de séparation des pouvoirs interdit pourtant au juge d'exercer⁸³. À cette condition de fond s'ajoute, par ailleurs, une condition de forme lorsqu'il s'agit de mettre en cause la responsabilité du pouvoir législatif.

Cette condition supplémentaire tient aux compétences respectives de chaque juridiction quant au contrôle de constitutionnalité des lois. Dès lors que le monopole de ce contrôle revient à la Cour constitutionnelle⁸⁴, le juge judiciaire ne peut constater à lui seul l'existence d'une faute déduite de la contrariété d'une loi à la Constitution⁸⁵. Il doit, avant de statuer

76. J. VELU, conclusions précédant Cass., 13 mai 1982, *Pas.*, 1982, I, pp. 1077-1079; J. VELU, conclusions précédant Cass., 19 décembre 1991, *Pas.*, 1992, pp. 358-359. Voy. H. VANDENBERGHE, "Overheidsaansprakelijkheid. Aansprakelijkheid van de uitvoerende macht", in *Overheidsaansprakelijkheid*, Bruges, die Keure, 2005, pp. 1-121.

77. Cass., 14 janvier 2000, *Pas.*, 2000, p. 102.

78. Cass., 25 octobre 2004, *Pas.*, 2004, I, p. 1667; Cass., 21 décembre 2007, R.G. n° C.06.0457.F.

79. S'agissant de la violation d'une norme imposant d'agir ou de s'abstenir d'une manière déterminée, la faute du législateur découlera toutefois de la violation d'une norme constitutionnelle ou de droit international (J.-Fr. LECLERCQ, conclusions précédant Cass., 28 septembre 2006, *J.T.*, 2007, p. 599, note 26; J. VAN COMPERNOLLE et M. VERDUSSEN, "La responsabilité du législateur dans l'arriéré judiciaire", *J.T.*, 2007, p. 435; M.-F. RIGAUX, "Réflexions en marge des arrêts de la Cour de cassation du 1^{er} juin 2006 et du 28 septembre 2006 concernant la responsabilité civile de l'État pour les fautes commises par le pouvoir législatif", *C.D.P.K.*, 2007/3, n° spécial, p. 203, n° 16).

80. La doctrine s'est jusqu'à maintenant surtout interrogée sur l'opportunité d'appliquer également ici la théorie de l'unité de l'illégalité et de la faute. Voy., à ce propos, S. VAN DROOGHENBROECK, "Arriéré judiciaire et responsabilité de l'État-législateur: dissiper les malentendus et les faux espoirs", *o.c.*, pp. 403-411, n° 58-66, qui a proposé de distinguer à ce propos trois "modèles" envisageables: le modèle "communautaire", le modèle "exécutif" et, enfin, le modèle "judiciaire".

81. H. VUYE et K. STANGHERLIN, "L'État belge, responsable de l'arriéré judiciaire ... et pourquoi (pas)? Observations sur la responsabilité des pouvoirs publics en droit belge" (note sous Civ. Bruxelles, 6 novembre 2001), *R.G.D.C.*, 2002, p. 21; G. MAES, "Algemene zorgvuldigheidsnorm en aansprakelijkheid voor de wetgevende macht", *NjW*, 2004, pp. 398-404; A. VAN OEVELEN, "De aansprakelijkheid van de Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen voor onrechtmatige wetgeving", *T.v.W.*, 2006, pp. 400-416, spéc. pp. 410 et 415; du même auteur, "De aansprakelijkheid van de Staat voor het foutieve verzuim zijn wetgevende bevoegdheid uit te oefenen" (note sous Cass., 28 septembre 2006), *R.W.*, 2006-07, p. 1126, n° 7; S. VAN DROOGHENBROECK, "Arriéré judiciaire et responsabilité de l'État-législateur: dissiper les malentendus et les faux espoirs", *o.c.*, pp. 400-413, n° 54-70; D. RENDERS et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, "Erreur de droit et droit à l'erreur", in *Liber Amicorum Michel Mahieu*, Bruxelles, Larcier, 2008, p. 469, n° 20. Voy. les réserves de J. VAN COMPERNOLLE et M. VERDUSSEN quant à l'application de l'obligation générale de prudence au législateur ("La responsabilité du législateur dans l'arriéré judiciaire", *o.c.*, p. 435).

82. Pour autant, bien entendu, que la théorie de l'unité de l'illégalité et de la faute puisse être retenue ici également. En faveur de l'application de cette théorie à la responsabilité du fait du pouvoir législatif: J.-Fr. LECLERCQ, *o.c.*, p. 599; G. MAES, "Sanctie bij een door het Arbitragehof vastgestelde ongrondwettige afwezigheid van wetgeving", *R.W.*, 2003-04, pp. 1208-1209; A. VAN OEVELEN, "De aansprakelijkheid van de Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen voor onrechtmatige wetgeving", *o.c.*, pp. 409-410, n° 15 et les références citées; conclusions de l'avocat général Th. WERQUIN précédant Cass., 21 décembre 2007, R.G. n° C.06.0457.F; D. RENDERS et J.-F. VAN DROOGHENBROECK, *o.c.*, p. 470, n° 21. Sur cette question, voy. aussi A. WIRTGEN, *o.c.*, pp. 144-150, n° 20-25.

83. Voy. Cass., 4 mars 2004, *Pas.*, 2004, p. 374, avec les conclusions de l'avocat général DUBRULLE; Cass., 3 janvier 2008, R.G. n° C.06.0332.N.

84. Voy., toutefois, l'art. 9 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

85. R. ERGEC, "La responsabilité du fait de la carence législative", in *Mélanges à Philippe Gérard*, Bruxelles, Bruylant, 2002, pp. 294-295, n° 12; conclusions de l'avocat général Th. WERQUIN précédant Cass., 21 décembre 2007, R.G. n° C.06.0457.F; A. WIRTGEN, *o.c.*, p. 141; K. MUYLLE, "Wat kan een rechtspracticus aanvangen met een arrest van het Grondwettelijk Hof? Gevolgen van arresten van het Grondwettelijk Hof in het annulatiecontentieux", in *Rechtsbeschermering*, Bruges, die Keure, 2008, p. 188, n° 33.

sur l'existence de la faute, et dans l'hypothèse où la Cour constitutionnelle ne se serait pas (encore) prononcée sur la constitutionnalité de la norme en cause, lui poser une question préjudicielle⁸⁶. Avec cette conséquence qu'une faute ne pourra être établie qu'en cas de méconnaissance d'une norme de valeur constitutionnelle dont la Cour est investie du contrôle⁸⁷. Cela étant, lorsque c'est l'inaction – totale – du législateur qui est reprochée, le détour par la place royale n'est d'aucune utilité. La Cour constitutionnelle ne peut en effet censurer une loi inexistante. Elle n'est “pas compétente à l'égard des abstentions de légiférer”^{88,89}.

22 Si la Cour de cassation a admis dans son arrêt du 28 septembre 2006 que “saisi d'une demande tendant à la réparation d'un dommage causé par une atteinte fautive à un droit consacré par une norme supérieure imposant une obligation à l'État, un tribunal de l'ordre judiciaire a le pouvoir de contrôler si le pouvoir législatif a légiféré de manière adéquate ou suffisante pour permettre à l'État de respecter cette obligation lors même que la norme qui la prescrit laisse au législateur un pouvoir d'appréciation quant aux moyens à mettre en œuvre pour en assurer le respect”, l'enseignement de cet arrêt doit être manipulé avec une extrême prudence.

86. J.-Fr. LECLERCQ, *o.c.*, p. 598; A. ALEN, “La responsabilité des pouvoirs publics pour les fautes du législateur. Réflexions sur les arrêts de la Cour de cassation du 1^{er} juin 2006 et du 28 septembre 2006”, *o.c.*, p. 99, n° 12; S. VAN DROOGHENBROECK, “La responsabilité du fait de la fonction normative. Propos suscités par la réception et la contagion dans l'ordre juridique belge de la jurisprudence de la Cour de justice relative à la responsabilité des États membres du fait de la violation du droit communautaire”, *J.T.*, 1997, p. 111, n° 40.
87. A. ALEN, “La responsabilité des pouvoirs publics pour les fautes du législateur. Réflexions sur les arrêts de la Cour de cassation du 1^{er} juin 2006 et du 28 septembre 2006”, *o.c.*, p. 100, n° 12; M. MAHIEU et S. VAN DROOGHENBROECK, “La responsabilité de l'État-législateur”, *o.c.*, p. 840, n° 160.
88. R. ERGEC, “Quelques doutes sur la soumission du législateur au droit commun de la responsabilité civile”, *J.T.*, 2007, p. 441, n° 13, qui renvoie à ce propos à l'arrêt n° 2/91 du 7 février 1991 de la Cour d'arbitrage. Dans ce sens également: S. VAN DROOGHENBROECK et I. HACHEZ, “L'introduction de l'égalité entre les hommes et les femmes dans la Constitution”, *o.c.*, p. 166, n° 21; J.-C. SCHOLSEM, “La Cour d'arbitrage et les ‘lacunes législatives’”, in *Les rapports entre la Cour d'arbitrage, le Pouvoir judiciaire et le Conseil d'État. Actes du symposium du 21 octobre 2005*, Bruges-Bruxelles, die Keure-la Chartre, 2006, p. 231 et les références citées.
89. Cette situation doit être distinguée de celle où bien qu'ayant agi, le législateur ne l'a pas fait suffisamment. Dans cette hypothèse, il ne s'agirait pas d'une véritable carence législative, mais d'une lacune au sens où l'entend la Cour constitutionnelle (R. ERGEC, “Quelques doutes sur la soumission du législateur au droit commun de la responsabilité civile”, *o.c.*, p. 441, n° 13). Les professeurs VAN COMPERNOLLE et VERDUSSEN établissent quant à eux une distinction entre, d'une part, les carences législatives absolues et, d'autre part, les carences législatives relatives. Lorsque l'abstention du législateur est totale, qu'aucune loi n'est adoptée, il y a carence absolue. La carence est relative lorsque l'abstention du législateur est partielle, c'est-à-dire que son intervention ne répond qu'imparfaitement ou incomplètement à l'obligation imposée par la norme supérieure (J. VAN COMPERNOLLE et M. VERDUSSEN, “La responsabilité du législateur dans l'arriéré judiciaire”, *o.c.*, p. 435. *Comp.* avec L. GAY, *Les “droits-créances” constitutionnels*, *o.c.*, pp. 175-176, qui distingue les omissions inconstitutionnelles absolues des omissions inconstitutionnelles relatives). Seule l'omission législative relative doit être déferée à la censure de la Cour constitutionnelle, mais non les carences législatives absolues (S. VAN DROOGHENBROECK, “Arriéré judiciaire et responsabilité de l'État-législateur: dissiper les malentendus et les faux espoirs”, *o.c.*, pp. 402-403, n° 57).

L'on a à juste titre fait remarquer qu'étant chargé de concilier de multiples intérêts divergents⁹⁰, la tâche des autorités publiques, celle du législateur – régional, mais aussi fédéral⁹¹ – en particulier, est naturellement difficile. Seule une violation suffisamment caractérisée⁹² du prescrit constitutionnel pourrait de la sorte être constitutive de faute. S'agissant de contrôler le respect de l'article 23 de la Constitution, cette exigence ajoute une condition particulière au constat d'inconstitutionnalité que pourrait livrer la Cour constitutionnelle. Celle-ci n'a, en effet, censuré jusqu'ores les mesures prises par le législateur afin d'atteindre les objectifs fixés par l'article 23 de la Constitution que si celles-ci procédaient d'une appréciation manifestement déraisonnable. Or, dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, à laquelle le critère susvisé est emprunté, la faute n'est établie que lorsque le législateur se rend coupable d'une méconnaissance manifeste et grave de son pouvoir d'appréciation. L'on peut, à cet égard, se demander si cette condition de gravité, même à la supposer admissible⁹³, n'est pas toujours réunie lorsqu'un droit fondamental comme ceux que consacre l'article 23 de la Constitution est violé.

En toute hypothèse, l'on veillera, dans l'application de ce contrôle (très) marginal^{94,95}, à garder à l'esprit que les objectifs que cette disposition poursuit doivent être atteints. De la même manière, on n'oubliera pas que la concrétisation des droits économiques, sociaux et culturels nécessite, le constituant l'a ainsi voulu, une intervention des législateurs compétents. Un juste équilibre entre ces impératifs et ceux que ne manqueront pas de mettre en avant les respon-

90. R. ERGEC, “Quelques doutes sur la soumission du législateur au droit commun de la responsabilité civile”, *o.c.*, p. 441, n° 12.
91. Si la politique du logement est, par exemple, confiée aux Régions, la législation relative au bail, et notamment, à la fixation des loyers reste une compétence fédérale. Sur les compétences respectives de ces différentes entités dans cette matière, voy., not., N. BERNARD, “Compétences comparées de l'autorité fédérale, de la région et de la commune dans la lutte contre l'insalubrité”, in *Le logement dans sa multidimensionnalité*, Namur, Région wallonne, 2005, pp. 180-205. C.c., arrêt n° 93/2008, du 26 juin 2008, B. 13.
92. R. ERGEC, “La responsabilité du fait de la carence législative”, *o.c.*, pp. 295-296.
93. Ce qui n'est pas établi, au regard d'un arrêt de la Cour de cassation du 14 janvier 2000 (*Pas.*, 2000, p. 102). Dans cette affaire, la Cour d'appel de Bruxelles avait refusé de considérer que l'illégalité commise par l'État constituait une faute aux motifs que même si l'art. 57, 2, 1° de l'arrêté royal du 14 mars 1968 portant règlement général sur la police de la circulation routière relative au rayon de débordement des autobus et autocars était contraire à l'art. 30 du Traité instituant la Communauté économique européenne, il ne s'ensuivait pas un droit automatique à indemnité dans le chef de la demanderesse. Pour le juge d'appel, il ne suffisait pas de constater une violation d'une règle de droit communautaire ayant pour effet de conférer des droits aux particuliers, encore fallait-il que la violation soit suffisamment caractérisée, sérieuse et manifeste. Les circonstances de l'espèce ne permettaient pas de considérer qu'une violation de cette nature avait bien eu lieu. La Cour de cassation casse cet arrêt aux motifs que la juridiction de fond ne pouvait considérer que l'illégalité commise par l'État ne constituait pas une faute, sans reconnaître une cause d'exonération de responsabilité.
94. A. WIRTGEN, *o.c.*, p. 137, n° 12.
95. Qui n'est pas sans rappeler le critère du bon père de famille utilisé pour vérifier si un manquement à l'obligation générale de prudence a été commis (dans ce sens: E. MAES, “Het Hof van Cassatie over de fout van overheidsorganen: streng, strenger, strengst ...”, note sous Cass., 28 septembre 2006, *T.B.P.*, 2007, p. 552).

sables politiques – qu’ils soient d’ordre budgétaire⁹⁶, économique, social, etc. –, devra par conséquent être trouvé par les juges qui, s’ils ne devront pas, en principe, pouvoir exiger que le législateur agisse immédiatement, ne pourront pas non plus tolérer que ce dernier traîne à prendre les mesures qui s’imposent alors qu’un délai plus que raisonnable s’est déjà écoulé.

23 Ce serait faire preuve d’une mauvaise foi patente que d’affirmer que rien n’a été fait depuis quinze ans en Région de Bruxelles-capitale, comme dans les autres régions du pays d’ailleurs, pour pallier à la crise du logement⁹⁷. Si les autorités publiques ne se sont pas croisées les bras et se sont, au contraire, retroussées les manches, l’on doit bien admettre qu’une partie de la population peine encore à se loger dans des conditions jugées suffisamment dignes et décentes. L’article 23 de la Constitution n’accorde-t-il toutefois pas à tous, sans distinction, un *égal* droit d’un logement décent, ainsi que le bénéficie d’une vie conforme à la dignité humaine? De sorte que cette disposition serait à tout le moins violée pour ceux et celles qui se retrouvent à la rue⁹⁸?

Il ne nous appartient pas d’évaluer l’ensemble du dispositif législatif et réglementaire mis en place pour rendre accessible à tous un logement suffisamment décent et respectant un minimum de dignité humaine⁹⁹. L’on se limitera à souligner qu’ici, comme souvent d’ailleurs, la tâche du juge – constitutionnel également – risque de s’avérer particulièrement périlleuse. Devra-t-il, par exemple, ne tenir compte que de la demande

particulière qui lui est soumise et faire abstraction de l’amélioration des conditions de vie de ceux qui ont déjà pu bénéficier du dispositif légal mis en place ou, devra-t-il, au contraire, admettre que l’État ne peut raisonnablement subvenir en même temps aux besoins de tous les miséreux que compte notre pays? Sous cette question, c’est la relativisation du droit qu’a chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine – droit que l’on croyait absolu et universel – qui se dessine. Puissent les juges y prêter attention.

(c) La faute des pouvoirs publics dans la mise en œuvre de la loi Onkelinx¹⁰⁰

24 Il faut à ce propos tout d’abord remarquer que seule la responsabilité civile du président du CPAS pouvait être éventuellement engagée en l’espèce. Il apparaît en effet que celui-ci n’avait pas adressé de requête motivée au bourgmestre de la ville de Bruxelles en vue de procéder à la réquisition de l’immeuble en cause. Or, l’intervention du maieur est conditionnée à cette saisine préalable. Sans celle-ci, celui-là ne pouvait user de son droit de réquisition. Peu importe que le bourgmestre avait ou non fait dresser un inventaire d’immeubles abandonnés conformément à l’article 2 de l’arrêté royal du 6 décembre 1993. Dès lors que cette formalité ne conditionne pas l’intervention du président du CPAS¹⁰¹, celui-ci ne pouvait se retrancher derrière l’inaction du bourgmestre pour justifier son propre comportement.

En toute hypothèse, l’on doit admettre que la loi du 12 janvier 1993 n’impose pas de procéder à la réquisition d’immeubles inoccupés. Les autorités publiques compétentes disposent en cette matière d’une large marge d’appréciation¹⁰². Les travaux préparatoires précisent par ailleurs que la réquisition doit rester une mesure d’exception¹⁰³; en aucun cas elle ne devait apparaître comme la panacée. Dans

96. Voy., à ce propos, L. GAY, *Les “droits-créances” constitutionnels*, o.c., p. 654: “Une sanction de la part du juge de la loi ne doit intervenir que s’il apparaît que le Parlement met en cause l’accès à des prestations sans lesquelles les exigences constitutionnelles ne peuvent être regardées comme satisfaites, malgré leur relative imprécision ou les contraintes budgétaires ou techniques invoquées à l’appui de ce choix”, et p. 742: “Le propre des déclarations de droits fondamentaux est de soustraire ceux-ci à la volonté de la majorité politique du moment, malgré le coût que peut impliquer leur exercice effectif. En même temps, la compétence budgétaire du Parlement reste inscrite au cœur de la démocratie. Le contrôle des lois impliquant des dépenses est donc un terrain de friction entre le principe démocratique et le principe de constitutionnalité. Il plaide pour une mesure minimale des droits à prestations dans le sens retenu ici. Il ne s’agit pas d’en faire des droits des situations extrêmes, tel un simple droit à une assistance minimale ou à des prestations sanitaires dans les seuls cas d’urgence, mais de limiter les censures aux cas de violation manifeste par le législateur du texte fondamental, compte tenu de son pouvoir discrétionnaire, dont la nécessité de maintenir l’équilibre budgétaire est une composante.”

97. Des initiatives diverses ont ainsi pu être prises dans chacune des régions du pays, notamment pour faciliter, via des moyens fiscaux ou des subsides, l’accès à la propriété, pour accélérer la construction de logements sociaux, pour aider la rénovation des bâtiments existants afin d’augmenter la qualité des biens loués, pour aider et faciliter la mise en location (par exemple, par la mise en place d’Agences Immobilières Sociales), pour garantir des normes de qualité et de sécurité (permis de location), pour faciliter la constitution de garanties locatives par l’octroi d’aides publiques, pour inciter à la remise sur le marché locatif d’immeubles inoccupés, etc.

98. Voy. M. VAN DAMME, *Overzicht van het Grondwettelijk Recht*, o.c., p. 457, n° 606: “Het (recht op een behoorlijke huisvesting) is één van de belangrijkste in het licht van het recht van het individu een menswaardig leven te leiden. Wie dakloos is, leeft zonder twijfel een schending van het laatstgenoemde recht.”

99. Voy. ce qu’écrivait à l’époque N. BERNARD à ce propos, “L’insuffisance des mesures existantes de soutien de l’offre de logement”, in *La crise du logement à Bruxelles. Problème d’accès et/ou de pénurie?*, Bruxelles, Bruylant, 2005, pp. 111-138.

100. Voy. l’art. 134bis de la Nouvelle Loi communale, inséré par l’art. 27 de la loi du 12 janvier 1993 contenant programme d’urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993. Les mesures d’exécution de cette disposition figurent à l’arrêté royal du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d’immeubles abandonnés, *M.B.* 30 décembre 1993. Sur cette disposition, reprise dorénavant à l’art. L-1123-30 du Code de la Démocratie locale pour la Région wallonne, voy.: J. VAN BENEDEN, “Woonrecht en eigendomsrecht: commentaar bij een ingrijpende wetswijziging”, *T.B.P.*, 1993, pp. 446-447; Ph. VERSAILLES, “La réquisition d’immeubles et les personnes sans abri: l’étonnant pari de la loi du 12 janvier 1993”, *Chron. D.S.*, 1993, pp. 350-359; J.-P. MAWET, “Solidarité contre propriété? ... le nouveau pouvoir du bourgmestre en matière de réquisition d’immeubles”, *Mouv. comm.*, 1994, pp. 253-258; O. WÉRY, “L’appropriation des biens immeubles par les pouvoirs publics: le vieux (et dangereux?) concept de la réquisition remis au goût du jour”, *A.P.T.*, 2001, pp. 26-50, spéc. pp. 37-41; M. PÂQUES, “La réquisition d’immeubles et le logement. Quelques points de repère”, in *Droit du logement. Questions choisies*, Chronique de droit à l’usage des juges de paix et de police, Liège, 2003, cahier n° 37, pp. 1-10; M. BOUERIE et J. ROBERT, “Les pouvoirs des communes en matière immobilière”, in *Guide de droit immobilier*, E. Story-Scientia, feuil.-mots, t. 4, VII. 1.4.3-1 à 9.

101. La circonstance que le bien litigieux ne figurait pas sur l’inventaire des immeubles abandonnés n’est pas de nature à éluder la responsabilité du président du CPAS. Saisi par ce dernier, le bourgmestre peut en effet toujours porter sur l’inventaire un immeuble abandonné qui ne s’y trouve pas.

102. J.-P. MAWET, “Solidarité contre propriété? ... le nouveau pouvoir du bourgmestre en matière de réquisition d’immeubles”, o.c., p. 255.

103. N. BERNARD, “L’insuffisance des mesures existantes de soutien de l’offre de logement”, o.c., p. 116.

ces conditions, il paraît peu probable que la responsabilité des différents pouvoirs publics compétents eusse pu être engagée pour ne pas avoir mis en œuvre le droit de réquisition que la loi du 12 janvier 1993 organise, ceci d'autant plus que le bien litigieux n'était pas abandonné.

25 L'on ne pourrait toutefois admettre que les pouvoirs publics locaux se tourment les pouces. S'ils disposent d'une large marge de manœuvre dans le choix des moyens que les législations en vigueur leur accordent, l'obligation d'œuvrer à la réalisation du droit de mener une vie conforme à la dignité humaine s'impose également à eux. Au regard de cet objectif, la faute de l'autorité locale ne consistera donc pas à ne pas avoir pris les mesures nécessaires pour mettre en œuvre telle ou telle législation¹⁰⁴, mais bien à n'avoir rien fait alors qu'elle en avait les moyens.

En guise de conclusion

26 Dans une contribution consacrée à l'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution, un visionnaire, Paul MARTENS, s'était demandé si "*la constitutionnalisation du droit au logement rester[ait] sans effet sur les litiges locatifs, les procédures d'expulsion, la répression du 'squatt'?*"¹⁰⁵.

Sans vouloir répondre à cette question, l'on rappellera que l'article 23 de la Constitution n'impose pas – fort heureusement d'ailleurs – aux tiers privés de prendre à leur charge la débetion des droits économiques, sociaux et culturels que cette disposition consacre. Sur le plan des relations horizontales, cette disposition n'est toutefois pas restée lettre morte. Elle ébranle les droits subjectifs qui sont opposés à ceux qui peuvent se prévaloir du bénéfice de la protection qu'elle offre; elle énerve leur toute puissance. Elle n'est donc pas *sans effet*.

À l'égard des autorités publiques, elle joue un rôle d'impulsion, de moteur qui trouve, dans le sillage de la jurisprudence récente de la Cour de cassation, son prolongement dans l'émergence d'un "*droit à la norme*"¹⁰⁶. Elle fournit également cet "*étalon de constitutionnalité*"¹⁰⁷ au regard duquel l'action des pouvoirs publics pourra être jugée. Cette réaffirmation du rôle des pouvoirs publics en cette matière, parfois sous la forme de rappel à l'ordre, doit être saluée. L'on ne peut que souhaiter que les juges n'aient (plus) jamais à le leur rappeler.

104. L'on peut songer, par exemple, au droit de gestion public visé par l'art. 90 du Code flamand du logement, l'art. 18 du Code bruxellois du logement, ainsi que par l'art. 80 du Code wallon du logement.

105. P. MARTENS, "L'insertion des droits économiques, sociaux et culturels dans la Constitution", *o.c.*, p. 19.

106. Pour reprendre l'expression de D. RIBES, "Existe-t-il un droit à la norme? Contrôle de constitutionnalité et omission législative", *R.B.D.C.*, 1999, p. 237.

107. L. GAY, *Les "droits-créances" constitutionnels*, *o.c.*, pp. 203, 374-375.