

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Le droit à un logement décent

Fierens, Jacques

*Published in:*

Les droits économiques, sociaux et culturels dans la constitution

*Publication date:*

1995

*Document Version*

le PDF de l'éditeur

[Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Fierens, J 1995, Le droit à un logement décent. dans *Les droits économiques, sociaux et culturels dans la constitution*. Collection de la Faculté de droit de l'Université libre de Bruxelles, Académia Bruylant, Bruxelles, pp. 231-255.

#### 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.

# LE DROIT À UN LOGEMENT DÉCENT

PAR

JACQUES FIERENS

CHARGÉ DE COURS  
AUX FACULTÉS UNIVERSITAIRES DE NAMUR

« (...) Denn es kennet der Mensch  
Sein Haus und dem Tier ward, wo  
Es bauen solle, doch jenen ist  
Der Fehl, dass sie nicht wissen wohin  
In die unerfahrene Seele gegeben. » (1)

F. HÖLDERLIN, *Der Rhein*, 2, 143, 40.

1. — Le droit au logement n'est pas le droit du logement. Cette différence apparemment simple ne l'est guère lorsqu'il s'agit de savoir comment la loi, le décret et l'ordonnance mettent en œuvre l'affirmation nouvelle du droit au logement dans la Constitution. Le droit du logement est bien sûr cette mise en œuvre même. Or, on ne peut parler de l'ensemble des règles qui concernent la matière, et la sélection contient une part d'arbitraire. On n'évoquera pas ici le droit de l'environnement, qui n'est évidemment pas sans lien avec la qualité du logement (2). On ne mentionnera pas non plus le droit de l'urbanisme. Le droit fiscal, dans plusieurs de ses aspects, contribue ou devrait contribuer à une répartition plus juste des logements décents. Il a été écarté, mais à regret, de la présente étude qui ne pouvait avoir une ampleur excessive.

2. — On évoquera successivement l'émergence du droit au logement en droit international et en droit comparé (I), puis

(1) « Car il connaît, l'homme, sa maison, et la bête sait où elle doit gîter ; mais à ceux-là, il est donné dans l'âme inexpérimentée le manque de ne pas savoir où aller ». C'est la traduction proposée par B. ALLEMAN, *Hölderlin et Heidegger*, Paris, P.U.F., 2<sup>e</sup> édition, 1987, p. 76.

(2) Cf. le rapport de M. Benoît Jsdot.

la mise en œuvre progressive du droit à un logement décent de *lege lata* (II). Cette deuxième partie distinguera le droit au logement en général (II, A) du droit à un logement *décent* (II, B). Quelques remarques de *lege ferenda* feront office de conclusions (III).

## I. — L'IDÉE D'UN DROIT AU LOGEMENT

### A. — Droit international

3. — Le droit au logement est inscrit de manière indirecte dans l'article 25, § 1<sup>er</sup> de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948 : « *Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux, ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; (...)* ». Lors de la rédaction de la Déclaration, la mention du logement ne semble pas avoir suscité de discussions particulières. Les travaux préparatoires indiquent qu'il a été considéré comme un des éléments indispensables à la protection de la santé (3). L'article 11, § 1<sup>er</sup>, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels porte : « *Les États parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence. (...)* ». Le logement, visé à travers une liste non limitative des éléments d'un niveau de vie suffisant, est ainsi lui-même qualifié de « *suffisant* », tandis que l'anglais indique « *adequate* » (4). Le § 2 de l'article 11 du Pacte indique qu'il a valeur de programme, ce qui correspond à l'interprétation classique que sous-tend par ailleurs également l'article 2 du traité. La Déclaration des droits de l'enfant mentionne le logement en son principe 4, tandis que la Convention des droits de l'enfant y fait allusion à l'article 27, § 3 lorsqu'elle

(3) A. VERDOODT, *Naissance et signification de la Déclaration universelle des droits de l'homme*, éd. Nauwelaerts, Louvain-Paris, 1964, p. 233-241.

(4) Le constituant belge hésitera sur la manière de qualifier la qualité que doit présenter un logement. Cf. *infra*, n° 37.

consacre le droit à un niveau de vie suffisant (5). Une douzaine de conventions, déclarations ou recommandations ultérieures, émanant de l'O.N.U., mentionnent le droit au logement.

4. — La Commission européenne des droits de l'homme a relevé que le droit à un logement convenable ne figure pas, quant à son principe, parmi les droits et libertés reconnus par la Convention européenne de sauvegarde (6). La Cour, quant à elle, a toutefois reconnu qu'il est légitime que les autorités témoignent, en décidant de l'octroi de permis d'habiter des locaux à loyer modéré, de quelque faveur pour les personnes ayant des liens étroits avec un lieu déterminé ou y occupant un emploi essentiel pour la collectivité. Une législation visant « *au bien-être économique* » justifie par ailleurs une ingérence dans l'exercice du droit au respect du domicile (7). Des plaideurs ont tenté de s'opposer sans succès à une expulsion au nom du respect du domicile visé à l'article 8 de la Convention (8).

5. — L'article premier du premier Protocole additionnel protège la propriété, mais ne consacre pas le droit à la propriété (9). En visant avant tout une propriété acquise, sans s'occuper d'une plus juste répartition des biens, la Convention l'aborde sous l'angle de la protection contre les ingérences du pouvoir (10). Dans l'arrêt *James et autres* du 21 février 1986, cependant, la Cour se préoccupe des droits des locataires. Elle déclare qu'« *éliminer ce que l'on ressent comme des injustices sociales figure parmi les tâches d'un législateur démocratique, où*

(5) « *Les États parties adoptent les mesures appropriées, compte tenu des conditions nationales et dans la mesure de leurs moyens, pour aider les parents et autres personnes ayant la charge de l'enfant à mettre en œuvre ce droit et offrent, en cas de besoin, une assistance matérielle et des programmes d'appui, notamment en ce qui concerne l'alimentation, le vêtement et le logement.* »

(6) Décision du 29 septembre 1956, *Ann. Conv.*, I, p. 201 ; v. aussi J.P. Namur (2<sup>e</sup> canton), *J.J.P.*, 1960, p. 150 ; v. aussi, sur le droit au logement dans ses rapports avec la Convention européenne, M. ENCHIRIMAS, « *Les droits sociaux dans la jurisprudence de la Cour et de la Commission européenne des droits de l'homme* », *Rev. trim. D.H.*, 1992, p. 175-176.

(7) Arrêt *Gillou* du 24 décembre 1986, Série A, n° 109.

(8) Décision de la Commission du 4 octobre 1962, req. n° 662/50, non publiée, citée par J. VÉLU, *Vie privée et droits de l'homme*, Bruxelles, Bruylant, 1973, p. 97, n° 80.

(9) Cf. F. SUDRA, « *La protection du droit de propriété par la Cour européenne des droits de l'homme* », *Recueil Dalloz-Sirey*, 1988, p. 71-78 (Chronique).

(10) V. aussi J. VÉLU et R. EBOBO, *R.P.D.B.*, *Compl.*, t. VII, v° *Convention européenne des droits de l'homme*, n° 828 et ss.

les sociétés modernes considèrent le logement comme un besoin primordial dont on ne saurait abandonner la satisfaction aux forces du marché. La marge d'appréciation va assez loin pour englober une législation destinée à assurer en la matière plus de justice sociale, même quand pareille législation s'immisce dans les relations contractuelles entre particuliers et ne confère aucun avantage direct à l'État ni à la collectivité dans son ensemble (11). » La Cour lie une « politique de justice sociale » à la notion d'utilité publique (12). Dans un arrêt du 19 décembre 1989, elle remet l'accent sur la fonction sociale de la propriété privée (13).

6. — La Charte sociale européenne signée à Turin le 18 octobre 1961 ne mentionne pas le droit au logement. L'article 16 évoque cependant, à propos du droit de la famille à une protection sociale, juridique et économique, l'« encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles ». L'article 19, § 4 consacre l'égalité de traitement des travailleurs immigrés avec les nationaux, notamment en matière de logement. Les travaux préparatoires de l'article 23 de la Constitution révèlent qu'il a été fait plusieurs fois allusion à ce traité lorsqu'il a fallu procéder à l'énumération des droits visés à l'alinéa 3. Le droit au logement fait partie des quelques droits que le groupe de travail créé par la Commission du Sénat a ajoutés à ceux qu'inspirait la lecture de la Charte sociale européenne (14).

7. — Au sein de l'Union européenne, le droit au logement n'est pas visé par la Charte communautaire des droits sociaux

fondamentaux du travailleur (15). On sait que cet instrument, qui ne vise que les travailleurs comme son nom l'indique, s'est voulu déclaration de principe, et n'a que des effets juridiques très limités (16).

## B. — Droit constitutionnel comparé

8. — La Constitution portugaise énonce que « chacun a droit, pour soi et pour sa famille, à un logement de dimension convenable, qui réponde aux normes de l'hygiène et du confort et qui préserve l'intimité personnelle et familiale (17) ». La Constitution espagnole porte que « Tous les Espagnols ont le droit de jouir d'un logement digne et approprié. Les pouvoirs publics contribueront à créer les conditions nécessaires et établiront les normes pertinentes pour rendre effectif ce droit, en réglementant l'utilisation du sol conformément à l'intérêt général pour empêcher la spéculation » (18). La Constitution des Pays-Bas énonce que « les pouvoirs publics veillent à promouvoir des équipements de logement suffisants (19).

## II. — LA GARANTIE DU DROIT À UN LOGEMENT DÉCENT DE LEGE LATA

### A. — Le droit au logement

#### 1. Le droit au logement par la propriété ou contre la propriété

9. — La mise en œuvre progressive d'un droit au logement peut se réfléchir à partir du fondement essentiel des droits civils et politiques tels qu'ils se sont affirmés à la fin du

(15) Cette Charte a influencé également le groupe de travail de la Commission du Sénat. Cf. *ibidem*, p. 26. Sur l'absence de compétences directes de l'Union européenne, sur l'influence du droit communautaire en matière de logement et sur une approche comparée de la politique des états membres en la matière, cf. L. GHEKHEIRE, *Les politiques du logement dans l'Europe de demain*, Paris, La Documentation française, 1992 ; v. notamment les résolutions mentionnées p. 102-103.

(16) Cf. E. VOGL-POLSKY et J. VOGL, *L'Europe sociale 1993 : illusion, alibi ou réalité ?*, éd. Université de Bruxelles, Bruxelles, 1991, spécialement p. 153 et ss.

(17) Art. 65, § 1<sup>er</sup>. Les traductions sont celles du recueil *Les constitutions de l'Europe des Douze*, textes rassemblés et présentés par H. OBERDORFF, Paris, La documentation française.

(18) Art. 47, § 1<sup>er</sup>.

(19) Art. 22, § 2 ; v. aussi art. 21 : « Les pouvoirs publics veillent à l'habitabilité du pays ainsi qu'à la protection et à l'amélioration du cadre de vie. »

(11) Série A, n° 98, § 45.

(12) *Ibidem*, § 42.

(13) *Mellacher et autres*, *Rev. trim. D.H.*, 1990, p. 381 et obs. J.-F. FLAUS : « Liberté contractuelle et contrôle des loyers à l'aune de la Convention européenne des droits de l'homme » ; sur la qualité du domicile au regard de l'article 8 de la Convention européenne, cf. F. SUDER, *Droit en Quart Monde*, 1994/4, p. 9-10.

(14) Avec un niveau de vie convenable, un environnement salubre, une assistance juridique, l'épanouissement culturel et social, individuel et collectif et une participation démocratique à la définition des relations de travail. Cf. *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-2/4, p. 92.

XVIII<sup>e</sup> siècle : le droit de propriété (cf. art. 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789) et la prééminence du contrat (article 1134 du Code civil). Elle doit également composer aujourd'hui avec les lois du marché prétendument souveraines.

10. — Il peut paraître trivial d'indiquer que l'accès au logement découle d'abord de l'article 544 du Code civil. La propriété d'un logement implique le droit d'y loger, de même que certains démembrements du droit de propriété, comme l'usufruit (20). Cette évidence rappelle que notre système juridique ne voit pas ailleurs, du moins à l'origine, de droit au logement. Celui-ci aura à s'affirmer contre le droit de propriété privée tel que le Code de 1804 l'a hérité de la tradition philosophique du XVIII<sup>e</sup> siècle, spécialement de Locke, à travers la Révolution française (21). Certes, depuis Aristote jusqu'à l'arrêt *James et autres* de la Cour européenne, cité ci-dessus (22), en passant par Thomas d'Aquin, Robespierre, les marxistes et tant d'autres, la fonction sociale de la propriété a été soulignée de diverses manières jusqu'à en faire selon Léon Duguit non plus un aspect du droit de propriété, mais la propriété même qui serait une fonction sociale. Mais telle n'est pas la conception de ceux qui ont fait de la propriété la pierre angulaire de notre édifice juridique (23). Il est d'ailleurs remarquable que la

(20) On peut également mentionner le droit d'habitation particulièrement rare en pratique. Les articles 632 et 633 du Code civil disposent : « *Celui qui a un droit d'habitation dans une maison, peut y demeurer avec sa famille, quand même il n'aurait pas été marié à l'époque où ce droit lui a été donné.* » « *Le droit d'habitation se renouvelle à ce qui est nécessaire pour l'habitation de celui à qui ce droit est concédé, et de sa famille.* »

(21) Cf. S. RIALS, *La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, Paris, Hachette, 1988, p. 379-383. Sur la propriété à l'époque révolutionnaire, et spécialement sur Robespierre, cf. M. GAUCHET, *La révolution des droits de l'homme*, Paris, Gallimard, 1989, p. 235-240. Portalis déclarait : « *Le corps entier du Code civil est consacré à définir tout ce qui peut tenir à l'exercice du droit de propriété ; droit fondamental sur lequel toutes les institutions fondamentales reposent, et qui, pour chaque individu, est aussi précieux que la vie même, puisqu'il assure les moyens de la conserver* » (LOCRÉ, t. IV, p. 84). Locke n'aurait pas désavoué la formule, qui écrivait que « *chacun doit posséder autant de bien qu'il lui en faut pour sa subsistance* » ou que « *la plus grande et la principale fin que se proposent les hommes, lorsqu'ils s'unissent en communauté et se soumettent à un gouvernement, c'est de conserver leurs propriétés, pour la conservation desquelles bien des choses manquent dans l'état de nature.* » (*Traité du gouvernement civil*, tr. fr. David MAZEL, Paris, Garnier-Flammarion, 2<sup>e</sup> éd., 1992, § 36, p. 170 et § 124, p. 237 ; souligné par l'auteur).

(22) Cf. *supra*, n° 5.

(23) La Constitution allemande, en son article 14, garantit la propriété et le droit de succession. Le deuxième paragraphe stipule que « *La propriété oblige. Son usage doit en même temps contribuer au bien public.* »

Constitution n'impose aucun devoir à la propriété, alors que le constituant a pris soin de souligner les « obligations » des bénéficiaires de l'article 23 (cf. alinéa 2), renouant ainsi avec une tradition qui remonte à la nuit des temps et sous-entend la responsabilité personnelle de ceux qui n'ont pas accès à la propriété. Il est donc logique que pour tenter de garantir un logement au plus grand nombre, le législateur national, puis les législateurs régionaux, aient tenté de diverses manières de permettre à des couches de la population relativement peu aisées d'accéder à la propriété immobilière (24).

11. — Toutefois, les efforts les plus récents et les plus spectaculaires tendent à affirmer le droit au logement à l'encontre du droit de principe des propriétaires d'immeubles de jouir et de disposer de leur bien de la manière la plus absolue. Le droit au logement s'affirme surtout en opposition avec la propriété telle qu'elle s'exprime dans la formule célebrissime de l'article 544 du Code civil ainsi que de manière plus indirecte dans l'article 16 de la Constitution (25).

12. — La question du droit au logement est ainsi surtout celle du droit de ceux qui ne sont pas propriétaires d'un immeuble habitable. Notre système juridique se soucie très peu d'une plus juste répartition des propriétés, privilégiant la justice commutative sur la justice distributive. La problématique du droit au logement réside dès lors tantôt dans l'éventuelle limitation du pouvoir d'usage (*usus*) du propriétaire : en principe celui-ci a le droit d'habiter lui-même l'immeuble, d'autoriser ou de mettre fin à son occupation par un locataire, de laisser le bien vide, de le laisser s'abîmer ; tantôt l'effort portera sur la limitation du pouvoir de percevoir les fruits (*fructus*) : on envisagera de contrôler le montant des loyers ou leurs variations ; enfin, il s'agit parfois de limiter le pouvoir de disposition (*abusus*), ou du moins ses conséquences, et de protéger par exemple le locataire contre un réaménagement de la

(24) V. *infra*, n° 33 ou la loi du 4 août 1992 relative au crédit hypothécaire.

(25) « *Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi et moyennant une juste et préalable indemnité.* » On observe immédiatement la filiation de cette disposition à l'égard de l'article 17 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, et donc avec l'idéologie de la propriété qu'elle sous-tend.

destination du bien, contre le démembrement de la propriété elle-même par la création d'autres droits réels tels que la servitude ou l'usufruit, contre les conséquences d'une aliénation de l'immeuble, ou encore de protéger un conjoint et d'éventuels enfants contre les effets d'une succession ou d'un partage. En d'autres mots, le poids de la réflexion portera davantage, en ce qui concerne le droit au logement, sur la finale de l'article 544 du Code civil. Le droit de propriété, s'il est qualifié d'absolu, n'est pas illimité (26). Le Code prévoit lui-même explicitement une frontière : celle des lois et des règlements, c'est-à-dire aussi celle de la loi, du décret et de l'ordonnance que l'article 23 de la Constitution charge de la mise en œuvre du droit au logement.

## 2. La mise en œuvre du droit au niveau fédéral

— Les effets juridiques de l'article 23, alinéa 3 de la Constitution

13. — À travers les travaux préparatoires et le libellé même de l'article 23, le constituant a tenté de formuler l'absence d'effets directs de cette disposition (27). Mais l'alinéa 1<sup>er</sup> et le principe de respect de la dignité humaine qu'il énonce pourraient se voir reconnaître des effets directs et partant une efficacité autonome. S'il est établi que le défaut de logement décent viole la dignité humaine, l'alinéa 1<sup>er</sup> s'avère une base juridique suffisante.

14. — À l'heure où ce rapport est rédigé, deux décisions sont connues qui invoquent l'article 23 de la Constitution en matière de logement. La première est une décision du Juge de Paix du 2<sup>e</sup> canton d'Ixelles du 27 avril 1994 (28). Le Juge de paix avait décidé par défaut une résiliation de bail en raison d'arriérés de loyer de quatre mois et de l'absence de constitution de la garantie. Les locataires avaient formé opposition. Le bailleur, défendeur sur opposition, réclame des dommages et intérêts pour opposition téméraire et vexatoire. Pour le débou-

(26) Cf., parmi tant d'autres, H. DE PAGE, *Traité*, t. V, n° 891.

(27) Cf. J. FIERENS, « L'article 23 de la Constitution : une arme contre la misère ! », *Droit en Quart Monde*, 1994, n° 3, p. 3-15.

(28) R.G. n° 816/689, inédit.

ter de cette demande, le Juge de paix décide « que l'opposition à jugement par défaut constitue un droit, et que même si en l'espèce les opposants n'avaient pas de faits nouveaux à faire valoir à l'encontre d'une décision bien motivée et fondée sur l'article 1184 du Code civil, il y a lieu de garder à l'esprit que la sanction de résolution judiciaire a en l'espèce une incidence sur un droit de l'homme (droit économique et social), soit sur le droit au logement, reconnu par de nombreuses conventions internationales et depuis peu, par l'article 23 (nouveau) de la Constitution belge. » L'allusion à l'article 23 constitue sans doute un *obiter dictum* et n'indique pas la portée juridique que le Juge de paix donne à cette disposition.

15. — La seconde décision est une ordonnance sur requête unilatérale du Président du Tribunal de première instance de Namur rendue en date du 11 mai 1994 (29). Le bourgmestre de la Ville de Namur avait pris un arrêté d'insalubrité relatif à l'immeuble occupé par la demanderesse qui soutenait ne pas pouvoir déménager faute de moyens suffisants. Elle avait reçu une lettre lui annonçant une expulsion imminente. Le Président décide « que l'expulsion annoncée, sans solution alternative concrète proposée à la requérante, bénéficiaire de l'aide sociale, blesse à l'évidence ses droits subjectifs consacrés par l'article 23 de la Constitution et méconnaît les devoirs de l'autorité publique à cet égard. » Cette ordonnance attribue clairement des effets directs à l'article 23. La décision ne précise pas si ces droits s'attachent à l'alinéa 1<sup>er</sup> ou à l'alinéa 3, 3°. Il serait sans doute audacieux d'attribuer des effets directs à l'alinéa 3 et notamment à l'affirmation du droit à un logement décent, encore que la discussion puisse être soutenue et implique une redéfinition de « l'effet direct » et de l'effet de *standstill* (30).

— La loi du 20 février 1991

16. — Le Code civil cherche à équilibrer les droits du bailleur, souvent propriétaire, et ceux des locataires ou des sous-locataires. La dernière tentative en ce sens est la loi du 20 février 1991 modifiant et complétant les dispositions du

(29) R.R. n° 1068/94, inédit. Cette décision a été frappée de tierce-opposition.

(30) Cf. J. FIERENS, « L'article 23 de la Constitution... », cité.

Code civil relatives aux baux à loyer. On a parlé explicitement, lors des travaux parlementaires, de « l'avènement d'un droit au logement ». Les conditions d'exercice de ce droit supposent que chacun puisse disposer d'un logement d'une taille suffisante et offrant des conditions de confort et de sérénité. Des règles protectrices du bail ne contribueront que partiellement à l'effectivité de ce droit, mais elles le favoriseront sûrement (31). »

17. — La loi du 20 février 1991 ne change pas grand chose aux problèmes d'accès au logement, livrant comme par le passé le montant des loyers au jeu de l'offre et de la demande (32). Le bail relatif à la résidence principale est réputé conclu pour une durée déterminée de neuf ans (art. 3, § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>). On sait cependant que le législateur a permis des baux de courte durée pour un terme égal ou inférieur à trois ans (art. 3, § 6). La pratique a révélé la multiplication de ce type de baux, ce qui vide la réforme d'une large partie de son efficacité. La loi a eu le mérite de consolider les droits du locataire relatifs à l'état du bien loué (art. 2) (33), au paiement du précompte immobilier (art. 5), à l'indexation et à la révision du loyer (art. 1728bis du Code civil et 6 et 7 de la loi du 20 février 1991), à la constitution de la garantie locative (art. 10) (34). Dans beaucoup de cas, spécialement si le bail est verbal, le nouvel acquéreur du bien pourra y mettre fin dans les conditions prévues à l'article 9. C'est une des traces de la prééminence de principe du droit de propriété sur le droit au logement.

— Les articles 215, 1446 et 1447 du Code civil

18. — L'article 215 du Code civil protège le logement principal de la famille, mais seulement dans le cadre du mariage (35). En d'autres mots, cette règle du régime matri-

(31) *Doc. parl.*, Ch., 1357/1, sess. 1990-1991, p. 3.

(32) Sur les effets pervers supposés d'une réglementation plus stricte du montant des loyers, cf. *Doc. parl.*, Ch., 1357/1, sess. 1990-1991, p. 4 et 1357/10, sess. 1990-1991, p. 3, 11 et 19; *Doc. parl.*, Sénat, 1190/2, sess. 1990-1991, p. 3-4.

(33) Cf. *infra*, n° 38.

(34) Cf. Ph. VERBAETEN, « Garantie locative et droit au logement : quelle protection juridique pour les plus démunis ? », *J.T.*, 1992, p. 465.

(35) Cf. F. RIGAUX avec la collaboration de M.-Th. MEULDERS-KLEIN, *Les personnes*, t. I<sup>er</sup>, *Les relations familiales*, Mise à jour au 1<sup>er</sup> juillet 1978, Bruxelles, Larcier, 1978, n° 64-68.

monial primaire protège un conjoint, et indirectement d'éventuels enfants, contre l'autre, titulaire de droits réels sur l'immeuble occupé ou seul titulaire du bail. Cette protection n'existe pas pour des concubins et leurs enfants.

19. — Les articles 1446 et 1447 du Code civil, qui prévoient une attribution préférentielle de l'immeuble servant au logement de la famille, accordent une protection similaire en cas de liquidation du régime matrimonial légal suite à un décès, une divorce, une séparation de corps ou une séparation de biens.

— La réquisition des immeubles abandonnés

20. — Le législateur fédéral a voulu adopter diverses dispositions destinées à directement rencontrer la situation des sans-abri, dont le nombre et la situation, périodiquement rappelée par la presse (selon les saisons ?), prouve l'ineffectivité actuelle du droit au logement. La loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire constitue sans doute l'avancée la plus spectaculaire vers le droit au logement. Elle a suscité des espoirs aujourd'hui déçus. Un article 134bis a été introduit dans la nouvelle loi communale, ainsi libellé :

« Sur requête motivée du président du conseil de l'aide sociale, le bourgmestre dispose à partir de la mise en demeure du propriétaire d'un droit de réquisition de tout immeuble abandonné depuis plus de six mois, afin de le mettre à la disposition de personnes sans abri. Le droit de réquisition ne peut s'exercer que dans un délai de six mois prenant cours à dater de l'avertissement adressé par le bourgmestre au propriétaire et moyennant un juste dédommagement.

Le Roi définit, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les limites, les conditions et les modalités dans lesquelles le droit de réquisition peut être exercé. Cet arrêté fixe également la procédure, la durée d'occupation, les modalités d'avertissement du propriétaire et ses possibilités d'opposition à la réquisition ainsi que les modes de calcul du dédommagement. »

21. — L'arrêté royal d'application, qui porte la date du 6 décembre 1993, s'est fait attendre près d'un an dans le

contexte de ce « programme d'urgence » (36). Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, alinéa 3 « on entend par immeuble abandonné, l'immeuble bâti relevant du domaine privé d'une personne morale de droit public belge ou appartenant à une personne de droit privé, qui est manifestement inoccupé et non affecté effectivement à une activité de quelque nature que ce soit. » Le même article énonce diverses présomptions réfragables d'occupation et précise les hypothèses dans lesquelles les immeubles bâtis ne peuvent être considérés comme abandonnés (37). Pour pouvoir valablement donner au propriétaire l'avertissement de son intention de réquisitionner, le bourgmestre doit, dans les six mois précédant cet avertissement, avoir fait établir ou mettre à jour un inventaire d'immeubles abandonnés depuis plus de six mois, situés sur le territoire de sa commune (art. 2 de l'arrêté royal du 6 décembre 1993). Le président du conseil de l'aide sociale adresse au bourgmestre une requête de réquisition exposant les besoins en logements destinés à des personnes sans abri qui la justifie (art. 3). Cette requête spécifie la nature et le nombre d'immeubles à réquisitionner ainsi que la durée des réquisitions sollicitées. L'article 4, § 1<sup>er</sup>, alinéa 2 stipule que « le droit de réquisition ne peut pas être exercé si la commune ou le centre public d'aide sociale dispose en nombre suffisant d'immeubles abandonnés pouvant être affectés au logement sans travaux importants au préalable (...) ».

22. — Le juste dédommagement peut faire l'objet « d'un accord à l'amiable (sic) » passé entre l'intéressé et la commune ou, à défaut, être fixé par le juge de paix (cf. art. 5, § 3, 4<sup>o</sup>; art. 6, § 4; plus particulièrement sur le montant du juste dédommagement, cf. art. 9). Aux termes de l'article 10, si en

(36) *M. B.*, 30 décembre 1993; cet arrêté est entré en vigueur le jour de sa parution au *Moniteur*.

(37) Il s'agit de ceux :  
1<sup>o</sup> qui font l'objet d'un bail en cours, qui donnent lieu à une occupation et/ou (sic) à une affectation effective;

2<sup>o</sup> dans lesquels des réparations ou des améliorations lourdes sont en cours de réalisation ou pour lesquels le propriétaire justifie de sa volonté de reconstruire, transformer ou rénover par un permis de bâtir, un devis détaillé ou une description de travaux pour autant que ces travaux soient effectivement entrepris dans les trois mois de la justification donnée par le propriétaire et poursuivie par après;

3<sup>o</sup> qui sont inoccupés pour des raisons légitimes ou pour cas de force majeure.

L'arrêté précise également le coût minimum des réparations ou des améliorations lourdes visées.

cours de réquisition le propriétaire vient à ne plus disposer lui-même d'un logement pouvant lui servir de résidence principale, il peut à tout moment demander par lettre recommandée au bourgmestre de mettre fin anticipativement à des réquisitions en justifiant de son intention d'occuper le bien personnellement et effectivement. Il en va de même si le propriétaire souhaite faire occuper l'immeuble par son conjoint, leurs descendants, ascendants et enfants adoptifs, ainsi que leurs collatéraux jusqu'au troisième degré, à condition que l'occupant ne dispose plus lui-même d'un logement pouvant lui servir de résidence principale.

23. — Ni la loi ni l'arrêté royal d'application ne définissent un sans-abri. Les travaux parlementaires mentionnent « la personne qui n'a pas de résidence habitable, qui ne peut, par ses propres moyens, disposer d'une telle résidence et qui se trouve dès lors sans résidence ou dans une résidence collective où elle séjourne de manière transitoire, passagère, en attendant de pouvoir disposer d'une résidence personnelle » (38). Cette définition est particulièrement extensive (39).

24. — A ce jour, il ne semble pas que cette législation a trouvé à s'appliquer jusqu'à la réquisition effective. Elle a suscité divers commentaires hésitant entre l'espoir et le scepticisme (40). Beaucoup, aujourd'hui, la jugent inapplicable : manque de précisions juridiques (quelle est par exemple la nature des relations juridiques qui s'établiraient entre le propriétaire et l'occupant ? Un bail de droit commun ?), manque de volonté politique (comment une commune éviterait-elle d'attirer sur son territoire les sans-logis des communes où la loi n'est pas mise en œuvre ? Les propriétaires ne sont-ils pas des électeurs potentiellement plus intéressants que les « vagabonds » ?), manque de moyens financiers (qui paiera la remise

(38) *Doc. parl.*, Ch., S.O., 1991-1992, n° 630/5, p. 34.

(39) Le problème de définition se pose de la même manière en ce qui concerne les règles particulières aux sans-abri en matière d'aide sociale et de minimum de moyens d'existence. Cf. *infra*, n° 26 et 28 et ss.

(40) Cf. Ph. VERBAILES, « La réquisition d'immeubles et les personnes sans abri : l'étonnant pari de la loi du 12 janvier 1993 », *Chr. D. S.*, 1993, p. 350-359.

en état du bien ?), obligation de révéler l'existence d'immeubles inoccupés appartenant aux pouvoirs publics, etc. (41).

— La loi du 8 juillet 1976

25. — La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale consacre en son article 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup> le droit à l'aide sociale, en tant que droit pour toute personne de vivre conformément à la dignité humaine. Cette disposition est le fondement légal de la pratique quotidienne des C.P.A.S. qui paient des loyers et des garanties locatives, ou effectuent les démarches nécessaires à la protection de l'habitant auprès des sociétés de logement social ou des bailleurs (42). Dans certains cas également, les centres donnent en location des immeubles dont ils sont propriétaires (dans cette hypothèse, il ne s'agit pas toujours d'aide sociale). Dans l'état actuel des choses — et surtout dans l'état actuel du rapport entre les revenus d'une partie de la population et le montant des loyers —, l'action des C.P.A.S. est indispensable à l'effectivité du droit au logement.

26. — La loi du 12 janvier 1993, dans le cadre de l'aide spécifique aux sans-logis, complète par un alinéa 5 ainsi rédigé l'article 28, § 1<sup>er</sup> de la loi du 8 juillet 1976 : « *Lorsqu'une personne sans abri sollicite l'aide sociale du centre public d'aide sociale de la commune où il se trouve, le président doit lui accorder l'aide urgente requise, dans les limites fixées par le règlement d'ordre intérieur du conseil de l'aide sociale, à charge pour lui de soumettre sa décision au conseil à la plus prochaine réunion, en vue de la ratification.* » Cette disposition tend à mieux garantir

(41) Une autre difficulté, moins technique, réside dans le caractère autoritaire de la loi. Une proposition de loi visant une démarche volontaire du propriétaire du bien fait actuellement reparler d'elle. Cf. Proposition de loi relative à l'introduction sur le marché locatif des biens immobiliers inoccupés en vue de satisfaire aux demandes en matière de logement déposée par M. Desmedt et consorts, *Doc. parl., Sénat, S.E. 1991-1992, n° 453/1*.

(42) L'article 57, § 1<sup>er</sup>, al. 3 dispose que « *le centre assure notamment l'aide matérielle.* » L'art. 60, § 2 dispose que « *le centre fournit tous conseils et renseignements utiles et effectue les démarches de nature à procurer aux intéressés tous les droits et avantages auxquels ils peuvent prétendre dans le cadre de la législation belge ou étrangère.* » Le § 3 précise « *Il accorde l'aide matérielle sous la forme la plus appropriée.* » Sur le droit à l'aide sociale et le logement, cf. J.-M. BERGEB et M. VAN RUYMBEEK, *Le prix de la dignité humaine*, Union des villes et communes belges, 1990, p. 63-67 et 138 ; P. SENAARVE, D. SIMOENS et H. FUSCK, *Le droit au minimum et à l'aide sociale accordée par les C.P.A.S.*, Bruxelles-Bruges, La Chartre, 1989, n° 338 et ss.

l'aide sociale urgente aux sans-logis (pourquoi d'ailleurs uniquement à eux ?). On rappellera que la notion de personne sans abri n'est pas légalement définie. Dans l'état antérieur de la législation, l'aide urgente était prévue, mais de manière facultative.

27. — Les C.P.A.S. ont dans la pratique l'habitude d'exiger une domiciliation administrative sur la commune avant d'accorder l'aide. Le cercle vicieux est parfait : pour obtenir l'aide sociale, il faut une domiciliation. Pour obtenir une domiciliation, il faut un logement, et pour obtenir un logement, il faut une aide sociale. La loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale ne prévoit nullement cette condition d'inscription dans les registres de la population. L'article 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup> rend compétent « *le centre public d'aide sociale de la commune sur le territoire de laquelle se trouve une personne qui a besoin d'assistance, dont ce centre public d'aide sociale a reconnu l'état d'indigence et à qui (il) (43) fournit des secours dont (il) apprécie la nature, et s'il y a lieu, le montant* » (44).

28. — C'est pour faire face aux problèmes de compétence *ratione loci* des C.P.A.S., problème davantage suscité par des pratiques illégales des C.P.A.S. que par la législation, que la loi du 12 janvier 1993 ajoute un § 4 à l'article 2 de la loi du 2 avril 1965. Cette disposition vise particulièrement la personne quittant un établissement, de quelque nature que ce soit, où elle réside obligatoirement en exécution d'une décision judiciaire ou administrative. A l'égard de cette personne, le C.P.A.S. compétent est celui de la commune où elle était inscrite à titre de résidence principale dans les registres de la population ou des étrangers au moment de son admission dans un tel établissement. A défaut, le centre de la commune où se trouve l'intéressé (45).

(43) L'article 11 de la loi du 12 janvier 1993 remplace dans la loi du 2 avril 1965 les mots « *commission d'assistance publique* » par « *centre public d'aide sociale* », mais omet d'accorder le genre des articles.

(44) Cf. P. SENAARVE, D. SIMOENS et H. FUSCK, *op. cit.*, n° 775 et ss. et 829-830.

(45) H. FUSCK, « *L'urgence dans l'errance. De l'abrogation des lois réprimant le vagabondage à l'aide aux personnes sans abri* », *Chr. D.S.*, 1993, p. 342-349.

29. — Enfin, la loi du 12 janvier 1993 a inséré dans la loi du 8 juillet 1976 un article 57bis ainsi libellé : « *L'aide sociale octroyée à une personne sans abri est à charge du centre public d'aide sociale de la commune de la résidence principale de l'intéressé ou, à défaut de résidence principale, l'aide sociale est à charge du centre où il manifeste son intention de résider.* » Certains se sont étonnés de la prise en compte de cette intention dont la preuve se ferait par toute voie de droit, éventuellement sur la base d'une déclaration de l'intéressé (46). Le tribunal du travail est rendu compétent pour déterminer le centre compétent lorsqu'un recours est introduit en matière d'aide individuelle devant lui par une personne sans abri (47).

— Le minimum de moyens d'existence

30. — La loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence n'entretient pas de lien direct avec le droit au logement, si ce n'est négativement car l'octroi du « minimex » continue à poser de multiples problèmes pratiques lorsqu'il concerne les sans-abri, comme en matière d'aide sociale (48). La loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire a prévu une majoration d'un douzième du montant du minimex pour certaines personnes sans abri, qui quittent définitivement soit un établissement où elles résident en exécution d'une décision judiciaire ou administrative, soit un établissement ou une institution agréée pour accueillir des personnes en détresse et leur assurer temporairement le logement et la guidance (49). On regrettera que cette aide supplémentaire ne soit pas octroyée à toute personne qui réaménage dans un logement après avoir vécu sans abri.

(46) H. FURCK, « L'urgence dans l'errance... », cité, p. 347 ; Ph. VERSAILLES, « Chez soi quelque part : vers le droit à la résidence ! », *Chr. D.S.*, 1993, p. 165-176, n° 41.

(47) Cf. art. 71, al. 5 de la loi du 8 juillet 1976 inséré par la loi du 12 janvier 1993. Dans le contexte de l'aide sociale au sens large, on regrettera que cette compétence ait été limitée aux demandes des personnes sans abri et ne vise pas tout demandeur d'aide sociale.

(48) Cf. Ph. VERSAILLES, « Chez soi quelque part... », cité, n° 34-38.

(49) Cf. art. 2, § 4 de la loi du 7 août 1974. Ce « 13° mois » n'est pas sans rappeler un décret du 24 vendémiaire an II qui, il y a deux siècles, supprimait déjà les dépôts de mendicité en précisant que les mendiants détenus seraient renvoyés dans leur municipalité, « avec trois sous par lieu ». Cf. H. FURCK, « L'urgence dans l'errance... », cité, p. 342.

— La réglementation relative au domicile

31. — Les règles du Code civil relatives au domicile démontrent sans doute l'importance de ce dernier, mais n'ont jamais eu pour objet de favoriser un droit au logement. Elles supposent plutôt que toute personne dispose d'un domicile. De Page souligne que la domiciliation est surtout conçue comme une garantie pour les tiers : « *C'est aussi et peut-être principalement dans l'intérêt des tiers que l'institution du domicile est consacrée par la loi (50)* ». Au sens du Code civil, et malgré l'ambiguïté de l'article 103, le domicile n'implique pas l'habitation, mais vise le lieu du principal établissement (51).

32. — On sait qu'au sens du Code judiciaire, il faut entendre par domicile le lieu où la personne est inscrite à titre principal sur les registres de la population, et par résidence tout autre établissement tel le lieu où la personne a un bureau ou exploite un commerce ou une industrie (art. 36). On a vu que l'inscription dans les registres de la population peut être d'une importance pratique capitale pour la détermination de la compétence territoriale des C.P.A.S. (52) La domiciliation ne procure évidemment pas de logement à ceux qui en sont dépourvus, mais facilite entre autres l'accès aux droits de l'aide sociale. On peut plaider, non sans bases juridiques, pour une interprétation extensive de la notion de « résidence principale » visant selon l'article 3 de la loi du 19 juillet 1991 le « lieu

(50) *Traité*, t. II, *Les personnes*, vol. I, n° 156B. V. aussi n° 164, à propos de la nécessité du domicile, où l'auteur indique que celle-ci se conçoit en fonction de l'intérêt des tiers. V. aussi *Répertoire notarial*, t. I, *Les personnes*, 7, *Le domicile*.

(51) Art. 102 du Code civil : « *Le domicile de tout Belge est au lieu de son principal établissement.* » Art. 103 : « *Le changement de domicile s'opérera par le fait d'une habitation réelle dans un autre lieu, joint à l'intention d'y fixer son principal établissement.* »

(52) Le défaut de domiciliation se révèle préjudiciable dans de multiples domaines de la vie sociale. Cf. D. VANDERMEERSCH, « Le logement et les droits fondamentaux, la nondomiciliation, obstacle juridique », *Quart Monde*, 1988/2, p. 22. Rappelons aussi que la mention « sans aveu » était prévue pour certaines personnes lors de la naissance des registres communaux. Le décret des 19-22 juillet 1791 sur la police communale, qui imposait l'inscription aux registres communaux de tous les habitants de la commune, disposait que « ceux qui, étant en état de travailler, n'auront ni moyens de subsistance, ni métier, ni répondants, seront inscrits avec la note de 'gens sans aveu' » (Titre I<sup>er</sup>, art. 3). Cf. H. FURCK, « L'urgence dans l'errance... », cité, p. 348. L'auteur parle de « l'origine de la notion de 'sans aveu' ». En réalité, l'expression remonte au Moyen Âge.

de vie habituelle » (53). Ainsi l'inscription des personnes vivant en « squat » ou en caravanes, voire dans les couloirs d'une gare ou du métro devrait être admise (54).

### 3. La mise en œuvre du droit au logement au niveau régional

33. — Depuis la régionalisation d'une large partie de la matière du logement, les normes sont pléthoriques (55). Elles concernent le logement social, le Fonds du logement, les habitations insalubres, l'encouragement de la construction d'ensembles locatifs en région défavorisée, les allocations pour démolition, loyers, déménagement, installation (les « ADIL »), les primes à la démolition, les primes d'assainissement, les prêts à taux préférentiels, les conditions de location et d'acquisition des logements sociaux, les ravalements de façades, les rénovations, etc.

34. — On ne se risquera pas ici à une tentative de description de ces législations. Il convient plutôt de s'interroger sur leur effectivité (les personnes défavorisées ont-elles accès à une information suffisante ?). Il faut surtout poser la question de

(53) 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. V. aussi l'art. 16, § 1<sup>er</sup> de l'arrêté royal du 16 juillet 1992 relatif aux registres de la population et au registre des étrangers, qui n'exclut pas une interprétation extensive, même si les critères exemplatifs révèlent justement que la norme est conçue sans égards pour les personnes socialement exclues d'un emploi, d'un logement convenable, de la scolarité ou d'une vie familiale :

« La détermination de la résidence principale se fonde sur une situation de fait, c'est-à-dire la constatation d'un séjour effectif dans une commune durant la plus grande partie de l'année.

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. »

(54) Cf. Ph. VERSAILLES, « Chez soi quelque part... », cité, n° 20 et ss. « Il s'agit de savoir qui, par sa présence habituelle et effective sur le territoire de la commune, est susceptible de participer habituellement et effectivement à la vie de la collectivité locale, de bénéficier des services publics et de contribuer aux recettes fiscales locales. » (n° 21). Le courrier ou des actes judiciaires doivent cependant pouvoir être reçus : l'adresse de référence visée à l'article 20 de l'arrêté royal du 16 juillet 1992, qui vise explicitement les personnes sans abri et pourrait constituer une solution, y fait explicitement allusion. (« Par adresse de référence, il convient d'entendre une adresse réelle où peuvent être expédiés le courrier et les pièces administratives, en vue de leur transmission à leurs destinataires. » — art. 20, § 1<sup>er</sup>, al. 2) Mais pourquoi alors exclure la technique de la poste restante ? (contra : Ph. VERSAILLES, *ibidem*, n° 26).

(55) Cf. le relevé impressionnant de la table analytique des Codes Bruylant, par exemple, v° *Habitations sociales et propriété terrienne*.

savoir si ces législations améliorent le logement des plus défavorisés ou si elles bénéficient avant tout à une classe moyenne, souvent propriétaire.

35. — Le régime complexe du logement social, spécialement, ne contribue que partiellement à l'effectivité du droit au logement. Il prétend s'affranchir des lois du marché, mais y est soumis en large partie. Seuls les moins pauvres de ceux qui remplissent les conditions y ont accès. Il n'y a par ailleurs pas suffisamment de logements adaptés à certains types de familles, comme les familles nombreuses.

36. — Soulignons cependant l'apparition légale des agences immobilières sociales, à l'origine créées par des associations. Par arrêté du gouvernement wallon du 29 juillet 1993 portant création d'agences immobilières sociales (56), la possibilité est donnée à un C.P.A.S. de participer à une agence de ce type, qui doit revêtir obligatoirement le statut d'association sans but lucratif. Les agences immobilières sociales ont pour mission de maintenir, réintroduire ou créer dans le circuit locatif des logements salubres destinés à des ménages en voie de rupture sociale. A cette fin, elles concluent des contrats de gestion avec des propriétaires privés ou publics et garantissent l'accompagnement social régulier, visant à la réinsertion sociale des locataires. Il s'agit à nouveau de composer avec les lois du marché.

## B. — Le logement décent

### 1. Le sens du qualificatif « décent »

37. — Les travaux préparatoires relatifs à l'article 23 de la Constitution sont très peu explicites à propos de ce que pourrait être un logement « décent » (en néerlandais « *behoorlijke huisvesting* »). Les rédacteurs ont hésité entre « logement convenable (57) », « logement approprié », « logement adé-

(56) *M.B.*, 6 octobre 1993.

(57) C'est l'expression attribuée au Professeur R. Blampain, membre du groupe de travail « droits économiques et sociaux fondamentaux » créé par la Commission de révision de la Constitution et des réformes des institutions du Sénat. En néerlandais, on ne mentionne que « *recht van wonen* ». Cf. *Doc. parl.*, Sénat, n° 100-2/4, S.E., 1991-1992, p. 62.

quat (58) ». On a également défendu l'idée qu'il ne fallait inscrire aucun adjectif et consacrer seulement le droit au logement (59). Le mot « décent » a remplacé *in extremis* les précédents au sein de la Commission du Sénat, pour être ratifié ensuite lors d'une réunion de concertation entre les Commissions de révision de la Constitution de la Chambre et du Sénat (60). « Le terme 'adéquat' est considéré comme trop général par certains. En outre, il indique une relation entre le logement et le niveau de vie atteint par l'intéressé. Dès lors, les auteurs (de l'amendement) ont donné la préférence à une terminologie plus récente, usitée dans la Déclaration des droits de l'homme. L'adjectif 'décent' vise la qualité du logement par rapport à une norme sociale plus générale, plutôt que le niveau de vie acquis par l'individu (61). »

## 2. Le logement décent et la loi fédérale

### — La loi du 20 février 1991

38. — En lien avec l'article 1720, alinéa 1<sup>er</sup> du Code civil qui impose au bailleur de délivrer la chose louée en bon état de réparations de toute espèce, l'article 2 de la loi du 20 février 1991 se préoccupe de l'état du bien loué qui « doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité » (al. 1<sup>er</sup>). La première disposition est cependant supplétive, tandis que la seconde est impérative, sous la seule réserve du bail

(58) C'est cette fois l'expression retenue par la Commission de la révision de la Constitution et des réformes des institutions du Sénat (en néerlandais « een adequate huisvesting »). Cf. *Doc. parl.*, Sénat, n° 100-2/4, S.E., 1991-1992, p. 23. Le terme « adéquat » aurait été suggéré par des associations de locataires. Cf. *Doc. parl.*, Sénat, n° 100-2/9<sup>e</sup>, S.E., 1991-1992, p. 6. Il a également été proposé par le Président du groupe de travail de la Commission du Sénat : « Le président justifie l'emploi du mot 'adéquat' dans sa nouvelle proposition. Le terme 'adéquat' signifie que toutes les conditions nécessaires sont remplies (par exemple : pour les handicapés, un certain nombre de chambres pour les enfants, ...) » (*Ibidem*, p. 101).

(59) « En effet, l'interprétation de la notion 'adéquat' évolue en fonction des événements sociaux. En outre, il n'y a pas toujours unanimité sur ce qui doit être considéré comme adéquat ou non. On signale aussi que dans la définition des droits et libertés garantis par la Constitution ne figurent pas de notions ou d'adjectifs qualificatifs comme l'adjectif 'adéquat'. Le style dans lequel la Constitution est rédigée est donc impersonnel. Il faut préconiser le maintien de ce registre linguistique. » (Rapport complémentaire fait par M. Arts, *Doc. parl.*, Sénat, n° 100-2/9<sup>e</sup>, S.E., 1991-1992, p. 4).

(60) Cf. *Doc. parl.*, Ch., n° 1277/4, sess. 1993-1994, p. 13.

(61) *Doc. parl.*, Sénat, n° 100-2/9, p. 11. On cherche cependant en vain le mot « décent » dans l'une ou l'autre « Déclaration des droits de l'homme ».

de rénovation visé à l'article 8 (62). Celui-ci vise le contrat par lequel le preneur s'engage à réaliser dans le bien loué, à ses frais, des travaux déterminés. En échange, le bailleur s'engage à renoncer pendant un temps déterminé à la faculté de mettre fin au bail ou à la faculté de demander la révision du loyer, ou il s'engage à concéder au preneur une diminution de loyer. Cette formule, qui semble rare dans la pratique, devrait être encouragée, car elle peut se coupler à des projets de réinsertion professionnelle visant les personnes qui effectueront les travaux (peut-être le preneur lui-même).

### — La nouvelle loi communale

39. — La nouvelle loi communale attribue comme par le passé au Bourgmestre et à la commune la lutte contre les immeubles délabrés et insalubres (cf. art. 119, § 1<sup>er</sup>, art. 133, § 1<sup>er</sup> et 2 et art. 135, § 2) (63).

### 3. Le logement décent et la réglementation régionale

40. — On se reportera, en ce qui concerne la législation régionale, à ce qui a été dit au n° 33. Sous de multiples aspects, elle concerne la qualité des logements et les rénovations lourdes.

41. — En raison de leur originalité, mentionnons les décrets et ordonnances relatifs à la fourniture de l'électricité et de l'eau. Comment concevoir aujourd'hui, dans nos régions, un logement « décent » dépourvu de ces fournitures vitales ? En Région de Bruxelles-Capitale, une ordonnance du 11 juillet 1991 relative au droit à la fourniture minimale d'électricité, modifiée par une ordonnance du 8 septembre 1994, garantit à chaque ménage une fourniture minimale ininterrompue d'électricité pour la consommation domestique. Celle-ci est limitée à une puissance de 6 ampères. Aucune coupure d'électricité destinée à l'utilisation domestique ne peut être effectuée sans

(62) Cf. J.-M. LETIER et Th. PAPPART, « État du bien, délivrance, occupation des parties », dans *Baux à loyer. Bail de résidence principale et droit commun* (coll.), Bruxelles, La Chartre, 1991, p. 173 et ss.

(63) Cf. sous réserve des adaptations nécessaires, F. HAUMONT, B. PAQUES et M. SCHOLASSER, *Les immeubles délabrés. Mesures et contraintes juridiques et administratives*, Fondation Roi Baudouin, 1986.

l'autorisation du juge compétent. Toute coupure d'électricité réalisée en violation de l'ordonnance pourra entraîner la condamnation de l'entreprise d'électricité au paiement à l'abonné d'une indemnité forfaitaire de 3.000 F par jour de retard dans l'exécution de la décision du juge, sans préjudice du droit pour l'abonné de faire fixer par le juge le dommage réellement subi.

42. — En Région wallonne, en application du décret du 4 juillet 1985 relatif à la fourniture d'un minimum d'électricité pour les usages domestiques et de l'arrêté de l'Exécutif du 16 septembre 1985, un minimum d'approvisionnement en électricité, d'une intensité de 2 ampères, est garanti en tout état de cause et de manière ininterrompue à toute personne qui fait personnellement l'objet d'une décision d'octroi du minimex, d'une décision d'octroi du revenu garanti aux personnes âgées, d'une décision de guidance éducative de nature financière prise par un conseil de l'aide sociale en vertu de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, ou d'une décision d'octroi d'une allocation spéciale d'handicapé en vertu de la loi du 27 juin 1969 relative à l'octroi d'une allocation aux handicapés (la formulation de cette disposition n'a pas été adaptée à la nouvelle loi sur les allocations aux handicapés du 27 février 1987).

43. — Une Recommandation du Comité de contrôle de l'électricité et du gaz a été prise le 14 octobre 1992. Elle mentionne notamment que *« le Comité a pris acte de la volonté du ministre de proposer à l'Exécutif régional wallon de souscrire aux initiatives du Comité de contrôle plutôt que de procéder par décret ; c'est dans ce cadre qu'il y a lieu de situer la portée de la Recommandation »*. La Région wallonne a ici cédé à la pression des distributeurs en se contentant de normes non contraignantes. Le Comité retient de son examen qu'il y a lieu d'élargir l'interprétation des besoins sociaux en relevant la limite de 2 ampères à 4 ampères pour les personnes en situation sociale difficile. A l'initiative du distributeur, le compteur « à prépaiement » pourra être présenté comme solution alternative au limiteur de 4 ampères, l'abonné gardant le choix entre le limiteur et le compteur à prépaiement.

44. — Un décret du 21 février 1991 portant création de commissions locales d'avis de coupure de gaz et d'électricité (les « CLAC ») prévoit qu'en Région wallonne tout distributeur doit, lors de la coupure chez un consommateur, sauf si celui-ci le refuse expressément, en avertir dans les huit jours le secrétaire de la commission. Celle-ci remet dans la quinzaine un avis qui apprécie les justifications ayant conduit à la coupure. Le consommateur doit obligatoirement être convoqué pour être entendu s'il le souhaite. Il peut se faire assister d'un conseiller. Dans le cas où la commission est défavorable à la coupure, l'avis devra être justifié par une proposition qui détermine les délais et le fractionnement des créances à rembourser par le consommateur. Si ce dernier s'engage à respecter cet avis, celui-ci, accompagné de l'engagement du consommateur, sera communiqué au distributeur qui sera tenu, dans les 24 heures ouvrables au plus, de rétablir la fourniture d'électricité ou de gaz à ses frais. Si le consommateur ne veut pas s'engager ou s'il ne respecte pas son engagement, la coupure pourra être effective. Toute coupure d'électricité et de gaz réalisée ou maintenue en violation des prescriptions du décret obligera le distributeur au paiement d'une amende civile de 10.000 F par jour jusqu'au rétablissement de l'alimentation en électricité ou gaz, sans préjudice de tous dommages et intérêts dont pourrait justifier la victime d'une coupure irrégulière.

45. — Une ordonnance du 8 septembre 1994 régit la fourniture d'eau alimentaire distribuée par réseau en Région bruxelloise. Elle garantit à toute personne résidant dans un immeuble à usage d'habitation pour lequel un raccordement ou un abonnement a été réalisé, le droit à la distribution d'eau potable pour sa consommation domestique.

### III. — LE DROIT AU LOGEMENT DÉCENT DE LEGE FERENDA : EN GUISE DE CONCLUSION

46. — Dès avant l'insertion de l'article 23 dans la Constitution, le droit au logement a progressivement été rendu effectif. Mais malgré les vœux du constituant et les efforts déployés par le législateur fédéral ou par le législateur régional, et bien que l'on ne connaisse pas dans l'absolu de pénurie de logement

en Belgique, une frange de la population demeure exclue du droit à un logement décent. Le récent *Rapport général sur la pauvreté* commente longuement toutes les difficultés auxquelles se heurtent les pauvres pour accéder à un habitat décent (64). Comment ne pas s'alarmer du nombre de sans-logis (65), ou de ces campings qui se transforment en habitations permanentes, au risque d'être dans nos contrées les bidonvilles du XXI<sup>e</sup> siècle ? Comment ne pas prendre en compte le fait que les loyers, à Bruxelles, ont pratiquement doublé, en francs constants, entre 1984 et 1992 (66) ? Beaucoup reste à faire et de multiples questions subsistent. Ne faut-il pas se décider à réglementer les loyers ? Ne faut-il pas mieux cibler l'accès au logement social ? En raison de la violence institutionnelle qu'elles représentent et des drames qu'elles occasionnent, spécialement auprès des enfants, n'est-il pas urgent d'humaniser les expulsions pratiquées en exécution des décisions de justice (67) ?

47. — On se contentera ici d'évoquer une question de fond beaucoup plus large. En matière de logement comme en tant d'autres, la tentation est constante de créer des droits particuliers pour la catégorie la plus défavorisée de la population. La loi du 12 janvier 1993 en est un bon exemple : un régime très spécifique est élaboré en faveur des personnes sans abri. Du point de vue juridique, cette démarche implique la tentative inquiétante de définir le pauvre — quel que soit le nom que finalement la loi lui donne ou lui donnera —, et d'aménager un véritable statut juridique de la pauvreté. Certes, la discrimination positive est-elle souvent nécessaire, mais le risque est de faire paradoxalement de certaines situations de pauvreté un

avantage que l'on souhaitera conserver, ou de définir les pauvres comme catégorie de sujets de droit. La dérive existe déjà en matière d'aide sociale. Le statut de personne aidée par le C.P.A.S., par exemple, ouvre divers droits accessoires : un minimum de fourniture d'électricité et d'eau, le bénéfice du tiers payant en médecine ambulatoire, et plusieurs autres. Le bénéficiaire du minimum de moyens d'existence ou de l'aide sociale a ainsi de plus en plus de raisons de souhaiter garder ce statut. L'esprit de la Constitution dont fait à présent partie l'article 23, et celui des principaux instruments relatifs aux droits de l'homme ne vont pas dans ce sens. Les droits fondamentaux doivent être garantis à tous, ou du moins à tous ceux qui résident en Belgique, dès lors que le besoin est établi. La discrimination positive ne peut avoir qu'un seul but : n'être plus nécessaire en permettant le plus rapidement possible l'accès de chacun au régime juridique de tous. La mise en œuvre future du droit au logement ne pourra l'oublier.

(64) *Rapport général sur la pauvreté*, Fondation Roi Baudouin en collaboration avec ATD Quart Monde et l'Union des villes et communes belges, 1994, spécialement p. 202-286.

(65) Si la plupart des observateurs s'accordent à constater une augmentation, on ne dispose pas de chiffres fiables sur le nombre de sans-logis. Cf. *Les sans-logis. Rapport établi par le groupe d'étude sur les sans-logis*, Conseil de l'Europe, 1993. Une estimation basée sur le nombre d'usagers des services en 1990 fait état de 26.379 personnes en Belgique. Pour l'ensemble de l'Union européenne, le chiffre avancé est 2,5 millions. Cf. *Le droit à un logement, le droit à un avenir. Troisième rapport de l'Observatoire européen des Sans-abri*, 1994, p. 3-4.

(66) Cf. FONDATION TRAVAIL-UNIVERSITÉ, *État de la pauvreté dans la région de Bruxelles-Capitale*, 30 novembre 1993, p. 14.

(67) Une proposition de loi visant à humaniser les expulsions a été déposée à la Chambre (*Doc. parl.*, Ch., sess. 1992-1993, n° 922/1).