
AVIS

Avant-projet d'ordonnance insérant dans le Code bruxellois du logement les règles de procédures applicables aux expulsions judiciaires et modifiant les moyens affectés par et au profit du fonds budgétaire de solidarité

Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 septembre 2003 déterminant les exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements

Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déterminant les conditions d'octroi de l'intervention du Fonds budgétaire de solidarité mentionnée à l'article 233duodécies du Code bruxellois du Logement

Demandeur	Secrétaire d'Etat Nawal Ben Hamou
Demande reçue le	6 mai 2022
Demande traitée par	Commission Logement
Avis adopté par l'Assemblée plénière du	16 juin 2022

Préambule

Le Plan d'urgence logement approuvé par la Région de Bruxelles-Capitale le 17 décembre 2020¹ prévoit une action spécifique liée à l'évaluation et la réforme de l'ordonnance Bail et de la réglementation relative aux expulsions (chantier 4 – action 28). Prenant en compte les résultats de l'évaluation, l'avant-projet d'ordonnance propose de réformer les règles de procédure applicables aux expulsions judiciaires en suivant plusieurs axes :

- Consacrer dans l'ordonnance l'exigence de proportionnalité de toute décision en matière de bail et en particulier lorsque l'expulsion est demandée ;
- Imposer que toute action en justice en matière de bail soit précédée d'une mise en demeure laissant au locataire un délai de 30 jours pour agir ;
- Allonger le délai de comparution devant le juge en cas de demande d'expulsion, de manière à permettre au C.P.A.S. de réaliser une enquête sociale effective avant l'audience d'introduction ;
- Assurer une meilleure information des C.P.A.S. ;
- Modaliser les délais dans lesquels l'expulsion peut être mise en œuvre si aucune autre solution n'a pu être trouvée ;
- Créer un moratoire hivernal généralisé sur l'ensemble des logements – publics et privés – de la Région ;
- Créer un fonds de prise en charge des arriérés de loyers ;
- Mettre en place un monitoring des expulsions.

Outre ces dispositions et afin de privilégier les recours aux requêtes et éviter les frais induits par les citations en justice, il est proposé de laisser le coût de citation à charge du demandeur, quelle que soit l'issue du procès et donc de déroger, dans cette hypothèse, à la règle selon laquelle les dépens sont mis à charge de la partie qui succombe.

Le monitoring des expulsions, quant à lui, sera réalisé par Bruxelles Logement qui sera ensuite chargé de publier ce monitoring chaque année sur son site Internet.

Avis

1. Considérations générales

Brupartners salue le fait d'avoir été consulté sur cette thématique après la 1^{ère} lecture mais attire néanmoins l'attention sur le fait que la consultation structurelle en amont fait encore souvent défaut dans la politique du logement menée par le Gouvernement. La consultation des représentants des parties concernées aurait facilité un avis consensuel.

Brupartners salue le fait que la proposition soumise favorise les discussions entre les propriétaires, les locataires et les C.P.A.S. pour solutionner le problème des loyers impayés.

De leur côté, **les organisations représentatives des travailleurs** se réjouissent de la formalisation de la procédure d'expulsion. Cette formalisation devrait permettre d'appréhender les différends entre bailleurs et locataires plus rapidement notamment en offrant au locataire suffisamment de temps pour

¹ [Plan d'urgence logement](#)

répondre à ses obligations et faire valoir ses droits. Les formulaires-types (mises en demeure) préparés par l'Administration devraient également permettre aux bailleurs de mieux objectiver leurs demandes.

En outre, cette formalisation semble répondre, du moins partiellement, au souhait souvent évoqué dans les avis de Brupartners que l'Administration publique s'enquière de tous les droits auxquels un usager peut prétendre, et pas uniquement ceux que ce dernier est venu solliciter. En ce sens, **les organisations représentatives des travailleurs** demandent qu'une attention particulière soit accordée à l'information standardisée et complète des intervenants et des citoyens.

Les organisations représentatives des travailleurs constatent avec inquiétude les graves menaces qui pèsent sur la réalisation de droits aussi fondamentaux que ceux de l'accès à la justice et du droit à un logement décent et abordable. Au vu des données disponibles, ce qui frappe tout d'abord l'esprit **des organisations représentatives des travailleurs** c'est la fraction considérable de locataires qui ne se présente pas devant la justice de Paix (60%). Il s'agit d'un véritable échec sociétal, dont les responsabilités reposent d'abord sur les pouvoirs publics, mais aussi, dans des proportions limitées, sur les bailleurs privés.

Les organisations représentatives des travailleurs soulignent également la faible proportion de locataires menacés d'expulsion qui a recours aux services d'un avocat (10%). Ceci semble pourtant d'autant plus nécessaire, qu'au vu de la loi « pot-pourri » adoptée en octobre 2015, la nécessité de recourir à de tels services pour défendre ses droits est devenue l'évidence même. Les nouvelles obligations introduites quant à la structure des conclusions et aux mentions qui doivent s'y trouver valent aussi pour les parties qui se défendent elles-mêmes, mission impossible pour un quidam, *a fortiori* s'il est précarisé, éventuellement du fait de sa situation administrative. Et la sanction du non-respect de ces exigences formelles est que le juge ne doit rencontrer que les seuls arguments formellement correctement invoqués par l'une ou l'autre des parties. Or **les organisations représentatives des travailleurs** constatent que les 3/4 des locataires qui se présentent devant le juge assurent leur défense par eux-mêmes. Et, depuis 2015, le juge ne doit plus motiver sa décision sur la base des arguments qu'ils auront tenté de faire valoir avec leur seul bon sens, mais sans les formes requises par cette loi « pot-pourri ». Ceci souligne l'importance de maximiser les chances que le locataire soit assisté dans la procédure judiciaire, ce qui est un des buts poursuivis par l'ordonnance.

Quant aux **organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes**, elles s'opposent à l'avant-projet d'ordonnance.

Les rallongements des délais d'expulsion et le moratoire hivernal vont, d'évidence, pénaliser les propriétaires. Tant pour des raisons de principe (cgr « Confusion des responsabilités sociétales » ci-dessous) que pour des raisons pratiques (en l'occurrence les garanties sur le financement des compensations financières ainsi que l'effectivité de leur paiement !), **les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** ne peuvent que s'opposer à ces deux mesures. En effet, elles rendent l'investissement dans le logement locatif en Région bruxelloise encore moins attractif qu'il ne l'est actuellement pour les investisseurs et elles allongent considérablement les délais de procédure.

Le logement locatif apparaît de plus en plus comme LA solution d'hébergement des ménages en Région bruxelloise dans la mesure où ceux-ci disposent de moins en moins de moyens financiers pour se permettre l'acquisition d'un (nouveau) logement. Ces logements locatifs sont ainsi devenus, au fil du temps, la solution et le moteur de la production de nouveaux logements en Région bruxelloise. Malgré tout, les rendements locatifs sont actuellement relativement faibles ; dès lors, détériorer les conditions de location (sans aucune compensation financière crédible et effective) rendra l'investissement dans

le logement encore moins attractif. *In fine*, c'est tout le processus de production de nouveaux logements qui est remis sous pression par cette initiative. **Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** ne peuvent dès lors pas la soutenir.

Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes rappellent que le droit à la propriété privée est un droit fondamental de l'homme. Ce droit fondamental ne peut être remis en question par une ordonnance régionale ni mis en opposition au droit (également) fondamental au logement. On ne peut sacrifier un droit fondamental au détriment d'un autre.

Selon **les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes**, les problèmes de fond constatés ici (et à l'origine de cet avant-projet d'ordonnance) sont les suivants :

- le manque de moyens financiers d'un public-cible déterminé de la population pour s'acquitter de son loyer mensuel ;
- le manque de temps permettant aux différents C.P.A.S. de la Région bruxelloise de trouver des solutions adéquates de relogement ;
- le manque de solutions adéquates (notamment de relogement) proposées par le Gouvernement à ce public-cible.

Il paraît évident que les propriétaires et bailleurs de logements privés n'ont aucune responsabilité par rapport à ces 3 problèmes de fond. Or, ce sont eux qui sont visés par cet avant-projet d'ordonnance par une restriction de leur droit de propriété. **Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** trouvent qu'il est plus juste de ne pas blâmer des bailleurs privés en particulier, mais plutôt de développer des solutions générales qui s'adressent à l'ensemble des citoyens et qui soutiennent des publics-cibles en particulier.

Les organisations représentatives des travailleurs soulignent quant à elles le fait qu'au problème de faibles revenus vient se greffer la problématique des loyers abusifs demandés par certains bailleurs. Elles rappellent également que le droit au logement est un droit fondamental, qui conditionne bien souvent l'accès à d'autres droits. En ce sens il est justifié d'apporter des limites aux autres droits pour garantir sa concrétisation.

Elles soulignent aussi le manque de temps et de moyens disponibles permettant aux différents acteurs (C.P.A.S., associations, avocats) pour soutenir les défendeurs à faire valoir leurs droits devant la justice de paix, alors que rares sont les situations locatives dans lesquelles les torts ne sont pas partagés entre les parties.

2. Considérations particulières

2.1 Sur la procédure d'expulsion

Les organisations représentatives des travailleurs demandent de réfléchir à la possibilité, lorsque la défense ne peut être assurée de manière adéquate, et certainement lorsqu'elle fait défaut de permettre aux juges de paix d'examiner la proportionnalité des demandes du requérant, non seulement au regard du potentiel conflit avec l'ordre public mais également au regard de dispositions fondamentales comme le respect des normes de salubrité et d'équipement, de l'interdiction de proposer un loyer abusif, de l'existence d'un certificat PEB, ou de la présence des clauses contractuelles contraires aux dispositions impératives.

Notons que dans certains cas, notamment relatifs aux caractéristiques du logement, et quant à la présence d'une boîte aux lettres individuelle et privative, seule une déclaration sur l'honneur du requérant serait requise. Cependant, si telle déclaration devait s'avérer inexacte, l'éventuel appel ou opposition de ladite décision par le défenseur défaillant devrait alors être assorti d'effets suspensifs.

Les organisations représentatives des travailleurs recommandent d'user du temps laissé aux C.P.A.S. pour leurs enquêtes sociales pour mettre en contact les locataires sous procédure d'expulsion avec les services de l'aide juridique à Bruxelles (Rechtshulp ou Bureau d'aide juridique).

Le présent avant-projet d'ordonnance ayant comme conséquence probable une intensification des demandes auprès de l'aide juridique à Bruxelles, **les organisations représentatives des travailleurs** conseillent de réfléchir aux moyens mis à disposition de l'aide juridique pour répondre favorablement aux demandes de l'ensemble des requérants et défendeurs, en ce compris vis-à-vis des locataires dont le titre de séjour n'est pas régulier.

Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes, quant à elles, remettent en question la constitutionnalité de l'article 233ter où il est donné injonction au juge sur la manière de statuer.

2.2 Sur le moratoire hivernal

Considérant que le Fonds budgétaire de solidarité devrait permettre d'indemniser toute créance portant sur une indemnité d'occupation établie à la suite d'un avis d'expulsion qui n'aurait pu être organisée avant la période hivernale ou qui surviendrait pendant celle-ci (et non pas sur les jugements effectivement exécutés) et que – selon les chiffres communiqués par le Cabinet de la Secrétaire d'Etat au Logement – 1.200 expulsions sont organisées par an (avec avis d'expulsion notifié par huissier), **Brupartners** se pose la question de l'adéquation des moyens alloués au Fonds au regard des besoins.

Brupartners salue le fait qu'une compensation ait été prévue durant le moratoire hivernal.

Toutefois, **Brupartners** se pose la question des conséquences pratiques que pourrait causer ce moratoire, comme une augmentation des demandes d'expulsion au mois de septembre. Cette augmentation des demandes pourrait accentuer la pression sur les C.P.A.S. si les moyens alloués ne sont pas pensés en conséquence.

2.3 Sur le monitoring des expulsions

Afin de mieux compléter l'analyse des expulsions qui sera faite par Bruxelles Logement, **Brupartners** demande que ce monitoring analyse également la qualité du bâti des logements pour lesquels des ordres d'expulsion sont décrétés par les juges (notamment au niveau des normes locatives, des contrats de bail, etc.). Il convient en effet d'objectiver l'existence d'un contentieux locatif portant sur l'absence de qualité du bâti, ou sur le montant de certains loyers, sur la base des quartiers. Plusieurs indices témoignent du fait que les conflits locatifs soumis à la justice proviennent essentiellement des segments du marché situés sur le bas de la gamme de qualité. Ainsi, à Schaerbeek, les juges de paix témoignent que seuls 30% des situations locatives qui leur sont soumises respectent une disposition légale aussi élémentaire sur les segments moyens et supérieurs du marché, que le placement de la garantie locative sur un compte bancaire au nom du locataire. Mais il pourrait en être différemment dans d'autres cantons, d'autres quartiers, disposant d'un bâti de meilleure qualité.

2.4 Sur l'exigence d'une boîte aux lettres pour chaque ménage

Brupartners se réjouit de l'obligation de mise en place d'une boîte aux lettres individuelle et privative pour chaque logement. Il estime que cette mesure constitue une étape essentielle dans la lutte contre le non-recours aux droits sociaux.

Les organisations représentatives des travailleurs demandent que le respect de cette obligation puisse être contrôlé par l'agent de police local chargé de la vérification de la domiciliation des locataires. En l'absence de boîte aux lettres, la domiciliation ne devrait pas être refusée mais une circulaire type devrait être transmise au propriétaire pour lui rappeler ses obligations.

2.5 Détérioration des situations impayées

D'après **les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes**, entre le constat du propriétaire d'impayés par un locataire (1) et son expulsion (2), il faut actuellement compter +/- 7 mois : +/- 3 mois avant que le dossier soit jugé recevable par le juge de paix, +/- 1 mois de procédure, +/- 1 mois pour la décision, +/- 1 mois pour la procédure de signification et +/- 1 mois pour l'expulsion par huissier de justice (source : SNPC). Avec la nouvelle procédure, c'est 1 mois de plus qui s'ajoute à ce processus.

À cette situation, s'ajoute alors le potentiel moratoire hivernal qui prendra 4,5 mois (de novembre à mi-mars). Cela revient ainsi à une potentielle période de maintien du locataire dans le logement de 12,5 mois, contre la volonté du propriétaire. Selon **les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes**, même s'il y a une compensation des loyers pour le moratoire hivernal, quiconque comprendra que cette nouvelle réalité du marché locatif est un élément supplémentaire pouvant contribuer à dissuader les investisseurs de s'intéresser à l'investissement dans le logement en Région bruxelloise.

Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes considèrent qu'il s'agit d'un mauvais signal envoyé aux locataires qui ne payeraient plus leur loyer. Le rallongement des délais au niveau de la procédure judiciaire et le moratoire hivernal permettent aux locataires de rester dans les lieux loués alors qu'ils ne payent pas leur loyer. Le risque est bien réel que ce moratoire rallonge les délais pendant lesquels les locataires concernés vont rester dans les lieux sans chercher de solution pour quitter les lieux de leur plein gré. Ce n'est ni une solution pour les propriétaires ni pour les pouvoirs publics qui devront financer la location des lieux (sans aucune contrainte imposée aux locataires quant au fait de devoir rechercher des solutions de revenu voire de relogement).

Les organisations représentatives des travailleurs soulignent de leur côté que, compte tenu des compensations prévues pour les impayés résultant du moratoire hivernal, le risque financier pour les propriétaires n'augmente pas de manière à dissuader l'investissement dans le logement locatif.

Les organisations représentatives des travailleurs soulignent également que vivre avec un avis d'expulsion programmé pour la fin de la période hivernale est un incitant très largement suffisant pour chercher un nouveau logement. La période de recherche étendue pendant ce moratoire pourrait diminuer les solutions de relogement à charge des pouvoirs publics.

2.6 Nécessité de développer des solutions de relogement

D'une part, privilégier une solution en amont de l'audience en augmentant les budgets des C.P.A.S. pourrait permettre aux locataires, notamment ceux faisant aujourd'hui défaut, de mieux faire valoir leurs droits. D'autre part, il remonte que la grande difficulté pour les C.P.A.S. consiste à trouver des solutions d'hébergement pour ces locataires qui ne peuvent plus payer leur loyer. C'est pourquoi, **Brupartners** plaide pour le développement de logements publics et de transit afin de travailler sur le fond du problème et offrir un logement à prix abordable pour les locataires à faibles revenus.

Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes se posent dès lors la question de la réelle pertinence de la procédure proposée. Ne faudrait-il tout simplement pas développer, en urgence, des logements supplémentaires en vue de répondre aux réelles difficultés rencontrées par les C.P.A.S., plutôt que d'ajouter des difficultés supplémentaires aux propriétaires ? En attendant leur production, ne faudrait-il pas réserver, en priorité et en urgence, les logements publics à ces ménages ? **Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** considèrent qu'il s'agit ici fondamentalement d'un problème de gestion publique de mise à disposition de logements publics pour des ménages qui ne disposent pas des moyens financiers pour payer un loyer sur le marché privé ; l'avant-projet d'ordonnance ne répond pas à ces difficultés de fond mais les contourne.

2.7 Risque d'effet pervers à l'encontre des ménages aux faibles moyens financiers

Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes se demandent quel est l'intérêt sociétal d'exacerber les difficultés que rencontrent les propriétaires privés dans cette situation spécifique, alors qu'ils ne sont en rien responsables de la situation financière de leur(s) locataire(s). Leur seule responsabilité est d'avoir proposé un logement à des ménages qui avaient, en partie, déjà des problèmes financiers à la base. **Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** estiment que cette disposition va tout simplement générer chez les propriétaires, en guise de réaction proportionnée, le souhait de ne louer leur(s) logement(s) qu'à des ménages qui auront davantage de moyens financiers. Finalement, cette disposition se répercutera négativement sur les possibilités qu'auront les ménages – aux moyens financiers faibles – à trouver un logement qui correspond à leurs souhaits sur le marché bruxellois.

Les organisations représentatives des travailleurs soulignent quant à elles que l'existence de loyers abusifs est un facteur de difficultés financières pour certains publics. L'intégration de primes de risques dans le loyer demandé et l'existence de discrimination au logement sont des facteurs aggravant la crise du logement pour les publics fragilisés. L'élargissement des allocations-loyers permettant l'accès au parc locatif privé peut être une partie de la solution, en les conditionnant à des hauteurs de loyers raisonnables.

2.8 Financement des compensations prévues par l'avant-projet d'ordonnance

Brupartners se pose des questions par rapport aux calculs qui justifient les budgets prévus dans l'avant-projet d'ordonnance. Selon **Brupartners** ces moyens seront largement insuffisants.

Selon **les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes**, il est impératif que le financement soit garanti pour le bon fonctionnement de la procédure. Quid si le montant nécessaire dépasse le budget estimé ? Elles demandent dès lors si des garanties pour les propriétaires sont prévues par le Gouvernement dans le cas où les dépenses s'avèreraient supérieures dans l'application de l'ordonnance. Le Gouvernement bruxellois couvrirait-il ce surplus ? Rien n'est indiqué dans l'avant-projet d'ordonnance. Si ce n'est pas le cas, le moratoire sera-t-il tout de même appliqué, même si le Gouvernement sait qu'il ne pourra pas compenser les surcoûts liés à l'application de l'ordonnance ?

Les organisations représentatives des travailleurs s'interrogent également sur le fait que les compensations pourraient s'appliquer y compris en cas de loyer manifestement déraisonnable. Il s'agirait alors d'un facteur qui alourdirait encore la facture pour les pouvoirs publics, sans justification.

*
* *