

9. PRÉVENIR LES EXPULSIONS

CONTEXTE

À Bruxelles, d'après les données collectées par Bru-home, projet de recherche mené conjointement par l'ULB et la VUB auprès des justices de paix de la Capitale, 3 908 jugements d'expulsion ont été prononcés en 2018. Ces décisions judiciaires ne sont pas toutes exécutées. Parfois, elles servent de moyen de pression au bailleur pour forcer le paiement du loyer, le locataire est alors en sursis. Le plus souvent, les locataires quittent les lieux d'eux-mêmes, sans attendre d'être mis dehors d'autorité.

Environ 600 jugements aboutissent chaque année à une expulsion physique au domicile des personnes, en présence de la police et de l'huissier, selon les statistiques (incomplètes) de la Chambre des huissiers de justice. Une épreuve traumatisante et lourde de conséquences qui plonge des familles entières dans une précarité extrême et accentue les risques potentiels de sans-abrisme.

Dans plus de 80 % des jugements, l'arriéré locatif est au centre du litige.¹ Les locataires ne savent plus payer leur loyer. D'autres motifs peuvent aboutir à un jugement d'expulsion tels des troubles de voisinage, des dégâts dans le logement, mais à la marge. En moyenne, la dette locative se situe autour de 3 800 €, soit 5 mois de loyers. Le jugement va encore alourdir l'endettement. La résolution du bail aux torts du locataire autorise le bailleur à demander réparation. Il est assez courant de voir s'ajouter des indemnités de résolution (trois mois de loyer en général) à ce qui est dû, sans compter les frais de justice et de défense s'il y avait un-e avocat-e.²

La hausse exponentielle et arbitraire des loyers sans équivalent au niveau des revenus est un élément déterminant pour comprendre la nature du contentieux locatif. Certes, des ménages éprouvent des difficultés à gérer un budget et à prioriser les dépenses, mais quand le budget est trop serré, la moindre dépense imprévue est dommageable et peut rompre un équilibre déjà précaire. La perte de revenus, partielle ou totale, est propice à l'endettement locatif.

1. La recherche de l'ULB/VUB donne des indications sur le profil des bailleurs qui assignent en justice. Il s'agit dans 71 % des cas de particuliers, 12 % d'une sociétés privée, 9,5 % d'une SISF, 3,7 % d'une commune, d'un CPAS ou d'un autre opérateur public et dans 3,4 % encore, d'une AIS. Le pourcentage d'expulsion dans le parc public et socialisé est questionnant.

2. RBDH, [Bailleurs welcome ! Locataires welcome ? Quand la justice de paix peine à sanctionner l'insalubrité](#), 2020, p. 12.

Les loyers du marché ne sont ni raisonnables, ni justes, ni objectifs. Ils sont le résultat d'un modèle économique qui privilégie le profit individuel au détriment du bien commun. Le juge de paix, qui condamne le locataire à l'expulsion pour un arriéré, ne se pose jamais la question du caractère potentiellement abusif du loyer, sauf à de très rares exceptions. Il participe à la reproduction d'un rapport de force nettement défavorable aux locataires.

Pendant les deux confinements de 2020 et 2021, le Gouvernement bruxellois a décrété deux moratoires sur les expulsions (avril à fin août 2020 et novembre 2020 à avril 2021) pour éviter des pertes de logement alors que le mot d'ordre était de rester chez soi et donner un répit à ceux et celles dont les rentrées financières avaient subitement diminué. En contexte de crise, la réalité des expulsions s'est révélée avec d'autant plus d'acuité dans ce qu'elle a de brutal et d'indigne. Eviter les expulsions reste la priorité.

Prévenir les expulsions, c'est aussi limiter les couts pour la société. Une expulsion a un prix pour la collectivité. Elle mobilise de nombreux acteurs sociaux et des structures d'hébergement d'urgence, de crise, de transit, souvent pour de longues périodes, en l'absence de réelles opportunités de relogement. Sans compter la mobilisation de l'appareil judiciaire. En France, des études ont montré qu'un euro dépensé pour prévenir la perte d'un logement permettait de faire économiser jusqu'à 8 euros à la collectivité.³ Agir le plus en amont possible et juguler l'endettement nous semble également une option profitable aux bailleurs. En cas d'insolvabilité du locataire, la récupération des créances restera difficile même avec une condamnation.

Le CPAS est (ou devrait être) un acteur-clé en matière de prévention des expulsions. Déjà en 1998, le législateur fédéral plaçait l'institution au centre d'un dispositif censé prévenir, accompagner et « humaniser » les expulsions⁴. Le Code judiciaire a été modifié pour imposer l'avertissement systématique des CPAS lors de toute demande d'expulsion judiciaire, à charge du greffe de la justice de paix concernée ou de l'huissier en cas de citation. Aberration du Code : l'obligation de communication ne s'applique pas aux jugements

3. Voir à ce sujet [le travail de Nicolas Démoulin sur la prévention des expulsions locatives](#), parlementaire en mission auprès des ministres de la transition écologique et du logement, décembre 2020.

4. [Loi du 30 novembre 1998](#) modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution de jugements d'expulsion.

d'expulsion⁵ prononcés par le juge au terme de la procédure, alors qu'il s'agit pourtant d'un moment critique pour le locataire qui vient d'être condamné. La loi d'humanisation des expulsions fixe par ailleurs un délai minimum d'un mois entre la signification du jugement et l'expulsion effective.

Si les CPAS reçoivent bien l'information relative à l'introduction des procédures en expulsion, ils ont par contre beaucoup de mal à suivre l'ensemble des dossiers (environ 5 000 demandes par an) et à entrer en contact avec les personnes concernées. Certaines sont aidées et connues par le CPAS mais pas toutes. Les structures n'ont pas toujours les moyens de développer une démarche proactive qui dépasse l'envoi d'un simple courrier de proposition d'aide. Les CPAS se plaignent également d'un manque de temps pour agir entre le dépôt de la demande et la première audience (une à deux semaines). Le délai est jugé beaucoup trop court pour rencontrer les personnes, réaliser une enquête sociale et proposer une aide adaptée (dont le paiement de tout ou partie des arriérés).

Par ailleurs, lorsqu'une expulsion physique est organisée, le CPAS est rarement sur place, si aucun suivi n'a pu être entamé. Il n'est pas mis au courant des lieux et dates des expulsions. La loi n'impute à aucun acteur la responsabilité de l'en informer.⁶

La majorité bruxelloise souhaite modifier les procédures en matière d'expulsion (certaines dispositions du Code judiciaire), notamment les délais, pour rendre l'intervention des CPAS plus efficiente et éviter des condamnations judiciaires. L'action 28 du PUL compte en outre sur la mise en œuvre d'un moratoire hivernal généralisé, assorti d'un mécanisme d'indemnisation des propriétaires. L'accord de majorité de 2019 affirmait vouloir renforcer la lutte contre les expulsions sauvages (celles qui ont lieu en-dehors de tout cadre légal), le plan d'urgence n'y fait pourtant aucunement référence.

5. Seulement pour les baux de droit commun, pas les baux de résidence principale, majoritaires.

6. Pour autant, certains huissiers prennent cette responsabilité. À Saint-Gilles, le CPAS est systématiquement présent, grâce à un partenariat noué avec la police de la zone qui l'informe de la date de l'expulsion et lui fournit de quoi joindre les locataires.

En avril 2022, le Gouvernement a adopté un avant-projet d'ordonnance qui concrétise les intentions précitées. Le texte a été soumis aux instances consultatives dont le conseil consultatif du logement et Brupartners (ex-conseil économique et social bruxellois). La Secrétaire d'État au logement attend l'avis du ministre fédéral de la justice⁷, des juges de paix et du Conseil d'État avant de présenter le projet au Parlement (à la fin de l'année 2022 vraisemblablement).

Normalement, le baromètre du RBDH évalue des dispositifs aboutis d'un point de vue législatif, ce qui n'est pas le cas ici. La réforme en cours a cependant de particulier son caractère innovant. Les adaptations sont attendues de longue date par les travailleur.ses de notre réseau, ce qui explique notre choix de donner un premier éclairage sur le projet, même si certaines lignes de force peuvent encore évoluer.

Sources :

- Bru-Home, [cartographie des expulsions](#)
- RBDH, [Pour un dispositif régional visant à prévenir les expulsions locatives](#), 2021
- RBDH, [Justice de paix – Bailleurs welcome ! Locataires welcome ? Quand la justice peine à sanctionner l'insalubrité](#), 2020
- Observatoire de la santé et du social, [Précarités, mal-logement et expulsions domiciliaires, rapport sur l'état de la pauvreté 2018](#)
- Parlement bruxellois, [Commission logement du 12/05/2022](#), p. 8

7. Les règles de procédure devant les cours et tribunaux sont en principe du ressort du fédéral, bien que la jurisprudence de la Cour constitutionnelle consente aux entités fédérées, des modifications à la marge si elles s'avèrent nécessaires à l'exercice de leurs compétences (politique du logement).

MESURE 16 :

Réformer la procédure judiciaire et appliquer un moratoire hivernal sur les expulsions

Utilité ✓

Adéquation ~

DESCRIPTION

L'avant-projet d'ordonnance insérant dans le Code du logement des règles de procédures applicables aux expulsions judiciaires a été adopté en première lecture par le Gouvernement le 28 avril 2022. Le projet devrait être débattu en Commission du logement à la fin de l'année.

Le texte concrétise une partie des recommandations émises par les chercheur·ses de l'Université Saint-Louis, chargé·es par le Cabinet de Nawal Ben Hamou, d'évaluer l'efficacité de la législation régionale en regard de l'effectivité du droit au logement (dont le bail d'habitation et les expulsions judiciaires).

La réforme en cours comprend trois volets :

1. Révision de la procédure judiciaire. Sur ce point, les propositions sont nombreuses. Nous avons retenu les plus marquantes :

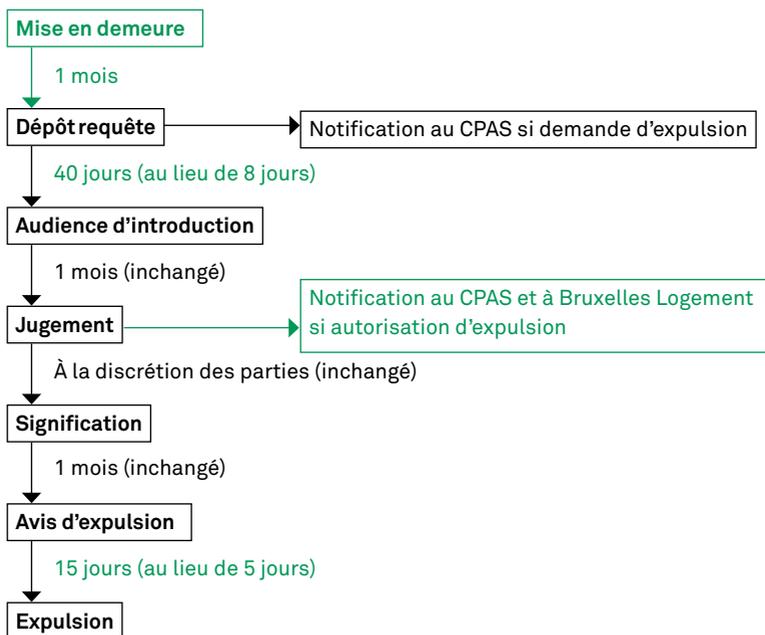
- Obligation de mettre le locataire en demeure avant d'intenter une quelconque action en justice (délai d'un mois). La mise en demeure devrait notamment contenir le décompte précis de la dette locative ;
- Imposition d'un délai incompressible de 40 jours entre le dépôt en justice d'une demande d'expulsion⁸ et l'audience d'introduction. Aujourd'hui,

⁸. L'expulsion peut faire partie de la demande initiale mais elle peut aussi intervenir plus tard au cours de la procédure, au moment de la rédaction des conclusions des parties par exemple. Une demande incidente d'expulsion pourrait donc aussi surseoir l'audience de plaidoirie à 40 jours, d'après l'avant-projet toujours.

ce délai est de l'ordre de 8 à 15 jours selon que la demande est introduite par citation (huissier) ou par requête. L'allongement devrait permettre l'intervention systématique du CPAS et la réalisation d'une enquête sociale communiquée au juge de paix. Le mécanisme devrait profiter à tous les baux d'habitation ainsi qu'aux conventions d'occupation temporaire ;

- Extension du délai entre l'avis d'expulsion communiqué par l'huissier aux locataires et l'expulsion effective, de 5 jours actuellement à 15 jours ;
- Communication systématique aux CPAS des demandes d'expulsion (avec coordonnées téléphoniques et mail des locataires), des jugements⁹ et de leur signification et des avis d'expulsion pour tous les baux d'habitation et conventions d'occupation temporaire.

Les nouveautés de l'avant-projet en image :



Source : Nawal Ben Hamou, [CP : Une réforme de la procédure d'expulsion et l'instauration d'un moratoire hivernal généralisé à Bruxelles](#), 29 avril 2022.

⁹. Et des sentences arbitrales, si passage devant un tribunal arbitral.

2. Introduction d'un moratoire hivernal dans le logement public et privé entre le 1^{er} novembre et le 15 mars.¹⁰ Un moratoire suspend l'exécution effective des expulsions mais n'empêche nullement un bailleur de se pourvoir en justice, ni un juge de trancher le contentieux locatif et de prononcer une éventuelle condamnation (dont l'exécution devra alors être postposée).

En parallèle, refonte du Fonds régional de solidarité (alimenté par les amendes de la DIRL en matière de lutte contre l'insalubrité et la discrimination) en vue d'indemniser les bailleurs durant le moratoire, si les locataires ne s'acquittent plus du loyer. Le Fonds pourrait intervenir sous forme d'avances remboursables ou pas. La question n'est pas tranchée.

Les occupants des projets d'occupation temporaire (notamment des logements de transit) ne devraient pas pouvoir bénéficier de cette trêve selon la version actuelle du texte.

3. Développement de la statistique régionale sur les expulsions via un monitoring à charge de l'Observatoire de Bruxelles Logement. Les décisions d'expulser devraient donc aussi être transmises à l'administration.

ÉVALUATION

Le RBDH est favorable à l'allongement des délais pour autant que le temps accordé serve à la résolution des difficultés du ménage : entame d'un suivi social, d'une guidance budgétaire, établissement d'un plan d'apurement raisonnable, recherche d'un autre logement le cas échéant... Donner le temps à l'accompagnement et permettre aux locataires de reprendre pied.

La moitié du contentieux locatif est jugé en l'absence des locataires, 60 % lorsque la demande vise une expulsion. Les locataires se laissent majoritairement condamner sans même essayer de se défendre. C'est une donnée particulièrement alarmante qui encourage à une prise en charge précoce, de préférence avant l'introduction d'une procédure judiciaire. Ici, l'intervention arrive tardivement alors que le litige est déjà porté en justice, la dette

¹⁰. Sauf raisons impérieuses. L'avant-projet évoque comme exemple, l'insalubrité d'un bien qui pourrait mettre la sécurité et la santé des occupants en danger ou le comportement des locataires qui rendrait l'expulsion inévitable. Rappelons que la trêve hivernale est déjà d'application dans le logement social depuis 2000. Elle est néanmoins régie par circulaire ministérielle et n'est pas coulée dans le Code du logement, ce vers quoi la proposition tend.

locative compte plusieurs mois d'arriérés rendant plus complexe le maintien dans le logement.

Allonger la procédure sans renforcer les moyens des CPAS (humains et financiers)¹¹ et les services de première ligne (services sociaux, médiation de dettes) n'est pas raisonnable. On l'a dit plus tôt, les CPAS ne sont pas en mesure de suivre toutes les personnes en situation de risque d'expulsion. Par ailleurs, sans moyens supplémentaires pour apurer tout ou partie de la dette, difficile d'envisager infléchir la position d'un bailleur déterminé à mettre fin au bail. Le texte ne mentionne rien qui pourrait aller dans ce sens. Le manque de perspectives de relogement (à un prix abordable) risque également de freiner l'impact potentiellement positif de cette réforme et donner raison aux représentants des propriétaires et aux AIS qui craignent que le gain de temps aggrave encore la dette.

Quant au moratoire, nous accueillons le principe de manière positive avec cependant les mêmes réserves que celles évoquées dans les paragraphes précédents.¹² Le répit doit servir à quelque chose, au risque de reporter seulement à plus tard le traumatisme de l'expulsion. En France où la trêve hivernale est d'application, on assiste à une augmentation des pratiques discriminatoires à l'entrée des logements et à une flambée des expulsions sauvages. L'indemnisation des bailleurs bruxellois pendant le moratoire devrait permettre de déjouer ces effets pervers. Reste que les recettes du fonds de solidarité, un peu moins de 500 000 € en 2021, semblent a priori assez faibles pour couvrir le risque d'impayés pendant la trêve.¹³ Les bénéficiaires potentiels du moratoire sont des personnes qui ont déjà, pour la plupart, une dette locative. Il est plus que probable qu'elles ne puissent pas faire face au loyer pendant les 5 mois d'hiver. L'intervention publique pourrait s'élever en millions d'euros, plutôt qu'en milliers (3 900 jugements d'expulsion/an). L'absence d'objectivation des moyens nécessaires pour indemniser est un argument utilisé par les représentants des propriétaires pour s'opposer au moratoire.

11. En 2020, la Région a consenti à libérer 30 millions d'euros supplémentaires en faveur des CPAS pour leur permettre de faire face aux conséquences sociales de la crise sanitaire. Parmi les postes éligibles, les aides au logement dont le paiement des dettes de loyer. La crise a permis de débloquer des moyens, mais c'est structurellement qu'il faut agir.

12. Nous interrogeons aussi le caractère hivernal du moratoire. Les expulsions sont des atteintes à la dignité humaine, été comme hiver.

13. Le fonds dispose néanmoins, en 2022, d'un solde cumulé de 2 554 000 €.

PROPOSITIONS

Le RBDH défend, au même titre que ses partenaires du conseil consultatif du logement, la création d'un fonds régional d'apurement des dettes de loyer qui interviendrait le plus précocement possible, en amont de toute procédure judiciaire, de manière à éviter l'endettement. La mobilisation du fonds par le bailleur serait ainsi un préalable obligatoire à la saisine de la justice de paix et pourrait être par ailleurs un point de départ à l'intervention des CPAS et autres services d'accompagnement. Le bénéfice du fonds devrait être conditionnée au respect d'un loyer de référence et des normes du Code du logement. L'étude 2020 du RBDH sur la réception de l'insalubrité en justice de paix a montré à quel point l'impunité des bailleurs était élevée. Ceux qui louent sciemment des logements en mauvais état n'hésitent pas à prendre l'initiative d'une action en justice pour obtenir gain de cause sur le paiement des arriérés.

Nous souhaitons également des sanctions civiles financières dissuasives à l'égard des bailleurs qui expulsent illégalement. Nous proposons une indemnité forfaitaire équivalente à 18 mois de loyer¹⁴ en faveur du locataire qui subit cette extrême violence.

Nous nous opposons à l'octroi quasi systématique d'indemnités de résolution (3 mois de loyer) en faveur du bailleur lorsque le juge casse le contrat aux torts du locataire. Ces indemnités creusent l'endettement des plus démunis.

Sources :

- Nawal Ben Hamou, CP : [une réforme de la procédure d'expulsion et l'instauration d'un moratoire hivernal généralisé à Bruxelles](#), 29 avril 2022.
- RBDH, [Pour un dispositif régional visant à prévenir les expulsions locatives](#), 2021
- Les avant-projets d'ordonnance ne sont pas rendus publics. Nous avons consulté le texte en tant que membre du conseil consultatif du logement, sollicité pour avis.

14. Le Code du logement prévoit une sanction similaire lorsque le bailleur, qui met fin au bail pour occupation personnelle ou réalisation de travaux, ne s'exécute pas et reloue impunément (article 237§2 et 3).