Démarche exploratoire en matière de prévention et de lutte contre les expulsions

RAPPORT FINAL

JUIN 2022

Introduction

Ce rapport présente les résultats finaux d'une démarche exploratoire sur les expulsions, initiée et coordonnée par le Rassemblement Wallon pour le Droit à l'Habitat (RWDH) en partenariat avec différentes associations membres et une série d'acteurs du secteur du logement.

Au sortir d'une crise sanitaire qui a mis en évidence et gravement accentué les inégalités sociales et de logement, dans une période d'inflation et de crise économique qui viennent encore aggraver la situation des ménages déjà fragilisés, mieux comprendre la problématique des expulsions, de ses enjeux profonds et de ses conséquences nous a paru indispensable.

Jusqu'ici peu abordées ou traitées de manière spécifique en Région wallonne, ces questions méritent pourtant toute notre attention : les expulsions constituent une atteinte grave au droit fondamental au logement et à l'habitat. Mieux les connaître et les comprendre, c'est un premier pas pour se donner les moyens de les combattre et de les éviter. Car elles ne sont pas une fatalité.

C'est ce que cette démarche exploratoire s'est donné pour ambition de démontrer. Elle tente de développer une vision globale claire de la problématique générale des expulsions mais aussi d'en pointer les spécificités et de chercher les moyens d'y remédier.
Pour y parvenir, nous avons dans une première partie pointé une série de constats fondés sur les études existantes, sur l'expérience d'acteurs du terrain et sur l'expérimentation de processus d'accompagnement. Analyser et tenter de comprendre ce qui est en jeu dans la problématique des expulsions et leur mise en œuvre nous a permis de formuler des hypothèses et d'identifier un ensemble de déterminants sociaux, structurels et systématiques qui dépassent la simple responsabilisation individuelle.
Dans une seconde partie, nous identifions un ensemble de pistes de travail, de recommandations et de mesures concrètes à mettre en œuvre pour prévenir et lutter contre les expulsions.

Cette démarche a aussi été l'occasion de mobiliser les membres de notre rassemblement mais plus largement un ensemble d'acteurs du secteur : en effet, prévenir et lutter contre les expulsions passe nécessairement par la dialogue, la concertation et l'implication large des acteurs concernés.

Nous espérons que ce rapport contribuera à porter un autre regard sur la problématique des expulsions comme notre démarche exploratoire nous a nous- même amenés à « changer de lunettes » !

Le Rassemblement Wallon pour le Droit à l'Habitat

Colophon

Auteurs

Bilande Arnaud, Praile David et les membres du Rassemblement Wallon pour le Droit à l'Habitat

Relectures

Florence Vanhaeren, Donna Custers, Stephanie Cassilde et Laetitia Hobe.

Illustrations originales

Ivone Gargano, Arnaud Bilande

Contact

Rassemblement Wallon pour le Droit à l'Habitat
Place l'Ilon 13, 5000 Namur | Belgique
N° entreprise : 0699-755.327 | n° compte: BE39 0689 3271 2419

Pour citer cette publication :

Démarche exploratoire en matière de prévention et de lutte contre les expulsions, Rapport final, Rassemblement Wallon pour le Droit à l'Habitat, juin 2022.

Remerciements

Nous souhaitons remercier chaleureusement toutes les personnes qui ont partagé de leur temps, leurs idées, conseils et remarques mais aussi de leur énergie et sans qui nous n'aurions pu mener à bien ce travail : Stéphanie Cassilde chercheuse à Comme chez Nous asbl et Research Scholar au Ronin Institute for Independent Research, Sarah Coupechoux de la Fondation Abbé Pierre, Donna Custers et Corine Lorge de l'asbl Sollidarités Nouvelles, Anne Deprez et François Ghesquière de l'IWEPS, Stéphanie Dejembe de la Fédération wallonne des CPAS, , Geoffrey François du CPAS de Liège,Thibault Morel (Service de Lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale), Laurence Di Nunzio SWL, Aurore Baraillon de l'asbl Droits Quotidiens, Flore Gougue du Collectif Logement Hannut, Caroline Jeanmart et Elisa Dehon de l'Observatoire du Crédit et de l'endettement (OCE), Simon Lizin du CPAS de Wanze, Marie Demanet du CPAS de Huy, Véronique De Mesmaeker de l'UWAIS, Antoine Farchakh de l'AMA, Marie-Claude Chainaye du RWLP, Sophie Crapez, Marine Di Risio et Davide D'Amato de Comme chez Nous, Anne Sophie Dupont du RBDH, Sarah de Laedt de l'IWEPS, Doriane Weyland du CPAS de Namur, Pernelle Godart de l'IGEAT/ULB, Florian Lefebvre et Hélène Cattaux du DAL Tournai, Maxime Dogot et Gérladine Desmecht du CIEP-WAPI, Manon Claeyman de L'Etape, Magalie Caillault de Periferia, Ahmed, Alfredine, Aurélien, Ayoub, Aziz, Charles, Constance, Fabrice, Frédéric, Gamaliel, Hafida, Isabelle, Jordan, Louna, Moustafa, Momo, Naoros, Ségolène, Serge, Stefan, Vivian, Yaseen, Anne-Catherine Rizzo de Relogeas, Vincent Wattiez du RBDL, Maria Jose Aldanas de la FEANTSA, , Philippe Defeyt de l'Institut pour le Développement Durable, Florence Vanhaeren et Roger Nzabahimana du RAPeL, Pierre Demeuse de l'AWCCLP, Nicolas Bernard, Charlotte Renouprez et Olivier Dubin des Equipes Populaires de Bruxelles, Marie Dumont de l'APL FEES, Serge Bini du Home Ougréen, Luc Jandrain SPW DGTLPE, Stephane Gérard de l'AIS Nord-Lux, Mario Bucci de FTU, Delphine Hernalsteen et Charlotte Bernard Cabinet du Ministre Christophe Collignon.

Rassemblement Wallon pour le Droit à l'Habitat - Juin 2022
Avec le soutien du Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville

Avec le soutien de la Wallonie

RWDH Rassemblement wallon pour le droit à l'habitat

Liste des acronymes

- **ADEL** Allocation de Déménagement et de Loyer (WL)
- **AER** Avertissement extrait de rôle
- **APEL** Antennes de Prévention des Expulsions Locatives (FR)
- **APL** Association de Promotion du Logement
- **AIS** Agence Immobilière Sociale
- **AMA** Fédération des Maisons d'Accueil et des services d'aides aux sans-abri
- **ASBL** Association Sans But Lucratif
- **CPAS** Centre Public d'Action Sociale
- **CCAPEX** Commission départementale de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions Locatives (FR)
- **DAL** Droit Au Logement
- **FEANTSA** Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri
- **FEDAIS** Fédération des AIS (BXL)
- **FLW** Fonds du Logement Wallon
- **IWEPS** Institut Wallon de l'Évaluation de la Prospective et de la Statistique
- **OCE** Observatoire du Crétit et de l'Endettement
- **RAPeL** Rassemblement des Associations de Promotion du Logement
- **RASH** Rapport Annuel des Services d'Hébergement
- **RBDH** Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat
- **RWDH** Rassemblement Wallon pour le Droit à l'Habitat
- **SLSP** Société de Logement de Service Public (WL)
- **SISP** Société Immobilière de Service Public (BXL)
- **SPF** Service Public Fédéral
- **SPW** Service Public de Wallonie
- **UWAIS** Union Wallonne des Agences Immobilières Sociales

I. Méthodologie

Notre démarche exploratoire s'est appuyée à la fois sur un important travail de terrain que nous décrivons ci-dessous et un travail de synthèse de la littérature existante (rapports, études, articles…), provenant de Belgique et de France. Deux rapports en particulier ont servi de base à notre travail : le rapport de l'IWEPS sur *Les Expulsions domiciliaires en Wallonie : premier état des lieux* (2015) et le rapport de l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2018) intitulé « *Précarité, Mal Logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise – Rapport sur l'état de la pauvreté à Bruxelles* » (2018).

Cette démarche est organisée autour de **5 axes principaux que nous développons ci-dessous.**

1. Définir les conditions nécessaires pour un dénombrement et un suivi systématique

L**'absence de données centralisées** constitue un enjeu majeur et prioritaire. Elle met l'ensemble du secteur dans l'impossibilité de mesurer et de comprendre ce qui est en train de se passer, en particulier les évolutions liées au contexte de crises (crise sanitaire et crise économique). À partir des recommandations de l'étude de l'IWEPS, le Rassemblement a donc cherché à explorer les conditions nécessaires pour l'établissement d'un dénombrement et d'un suivi systématique (monitoring) : de quelles données avons-nous besoin, lesquelles sont disponibles ? Quels opérateurs et ressources mobiliser ?

2. Aller à la rencontre des acteurs du secteur et initier un travail en réseau

Cette démarche a été l'occasion d'aller à la rencontre d'une diversité d'acteurs concernés de près ou de loin par la thématique des expulsions (CPAS, maisons d'accueil, juges, assistants sociaux, APL, chercheur, …). Ces rencontres – une quinzaine au total – nous ont permis de récolter des informations précieuses, d'échanger autour des constats et recommandations mais aussi de tisser des liens dans une logique de réseau et dans la perspective de mettre sur pied un plan de prévention des expulsions. Une attention particulière a été apportée aux expulsions dans le logement public et conventionné. En parallèle de ces rencontres, nous avons organisé plusieurs moments de travail pour alimenter et valider les constats et recommandations.

3. Ouvrir un débat public et informer sur les enjeux des expulsions

Une journée de travail organisée le 28 avril 2022 et a permis de réunir une trentaine de personnes issues du secteur du logement des quatre coins de Wallonie (et de Bruxelles) : Associations de Promotion du Logement, agences immobilières sociales (AIS), Sociétés de Logement de Service Public (SLSP), Centres Publics d'Action Sociale (CPAS), Société Wallonne du Logement (SWL), *etc*. Cette

rencontre a été l'occasion de mettre en débat les premiers résultats de la démarche et d'échanger sur des questions plus spécifiques. Dans un second temps, nous prévoyons de mener un travail de sensibilisation plus large auprès des acteurs du secteur du logement, des médias, du grand public...

4. Expulsions administratives : mise en perspective à travers le suivi collectif d'une expérience (Rue des Campeaux à Tournai)

Les expulsions administratives pour raisons d'insalubrité ou d'insécurité publique sont rares et difficiles à identifier. La démarche exploratoire s'est focalisée sur l'analyse d'une expérience récente : la fermeture d'un bâtiment situé rue des Campeaux à Tournai. En partant du vécu des ex-locataires et des associations de terrain, nous avons eu l'occasion de mener un travail d'analyse collective qui a débouché sur la publication d'un livret. Ce travail a été présenté publiquement le 11 juin sous la forme d'une promenade urbaine, d'une exposition et d'une table ronde à la Maison de la Culture de Tournai. Nous avons également été en contact avec les autorités communales afin de mettre sur pied les prémisses d'un travail de prévention des expulsions administratives qui pourrait être modélisée pour d'autres communes.
Enfin, cette situation a été mise en perspective avec d'autres expulsions administratives observées dans d'autres villes (Charleroi, Liège) pour en tirer une analyse d'ensemble et formuler des propositions.

5. Prévenir les expulsions illégales

Cette forme d'expulsion est, par définition, la plus difficile à appréhender. Les situations se révèlent souvent après coup, dans l'accompagnement de ménages qui y ont été confrontés par le passé. Nous avons donc principalement travaillé avec les associations de terrain amenées à accompagner les personnes après leur expulsion. Nous avons également eu l'occasion de collaborer avec le Front Anti-Expulsion à Bruxelles qui intervient lors d'expulsions illégales.

Identifier de bonnes pratiques

En parallèle de ces axes de travail, la démarche exploratoire a permis d'**identifier des dispositifs et des bonnes pratiques et expériences développés dans d'autres Régions,** en Belgique ou à l'étranger. Celles-ci nous ont inspiré dans notre travail et nous en présentons plusieurs tout au long de ce rapport. Nous nous sommes également appuyés sur plusieurs analyse de situation (10 au total) rapportés par des acteurs de terrain (voir Annexe 3). Cela a été l'occasion de mieux cerner ce qui se jouait aux différentes étapes de l'expulsion, les manquements éventuels ou encore les actions qui ont permis un dénouement favorable.
Enfin, un important travail de recherche et de synthèse des rapports et études disponibles a été mené.

PREMIÈRE PARTIE : CONSTATS

1. Expulsions : de quoi parle-t-on ?

« *Le concept d'« expulsion » renvoie à différents types de privation de logement qui partagent deux caractéristiques minimales : entre involontaire et forcée (Hartmann et Robinson, 2003 ; Sabri-Cherigui, 2006 ; Tennant et Carr, 2012). Le concept désigne et caractérise l'éviction du logement, les conséquences de cette éviction et d'autres processus très divers associés. En effet, l'expulsion ne se réduit pas à un moment court, mais s'inscrit dans une certaine durée qui recouvre plusieurs étapes d'un processus. Ce processus couvre la procédure judiciaire entamée à la demande d'un propriétaire contre un locataire, ou la vente d'un logement suite au non-remboursement du prêt hypothécaire. Ce processus peut aussi s'inscrire en dehors des procédures légales, par exemple, suite à des pressions exercées par un propriétaire sur un locataire (augmentation excessive du loyer, menaces par courrier envoyées par un avocat ou le propriétaire lui-même...), à cause des conditions insalubres du logement, aux coupures de gaz et d'électricité suite à des factures impayées, qui forcent le locataire à quitter le logement si l'hiver est trop rigoureux, aux évictions de locataires qui ne disposent pas d'un contrat écrit... Le fait d'insister ici sur la durée implique le repérage de plusieurs étapes avant d'aboutir à l'expulsion au sens strict. À chaque étape, le nombre de personnes concernées diminue.* » (IWEPS, 2015).[1]

A. Une pratique contraire à la dignité humaine et au droit à l'habitat

L'expulsion constitue un facteur grave d'exclusion sociale qui touche des ménages déjà grandement fragilisés. « Les expulsions représentent un problème majeur du logement qui affecte de manière disproportionnée les locataires aux (très) bas revenus et issus des minorités. » (Hartman et Robinson, 2003). Pourtant, comme le rappel très justement le rapport de l'IWEPS, « *être expulsé d'un logement met à mal un droit fondamental des citoyens, inscrit dans la Constitution*[2]*, à savoir le droit à un logement décent* ».

Selon le **droit international**, l'expulsion d'une personne de son logement ne peut en théorie se faire **qu'à des conditions strictes**.

Selon le Comité européen des droits sociaux et le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies, la loi doit accorder une protection juridique aux personnes menacées d'expulsion, notamment :

- l'obligation de concertation avec les personnes concernées pour trouver des solutions de relogement ;
- l'existence d'un préavis avec un délai raisonnable ;
- l'interdiction d'expulsion la nuit ou l'hiver ;
- l'accès à des voies de recours judiciaires et à une assistance juridique ;

[1] Rapport IWEPS, page 15.
[2] 1 Article 23, alinéa 3,3 de la Constitution

- l'indemnisation en cas d'expulsion illégale.

Nous souhaitons rappeler que le droit à la propriété n'est pas un droit univoque et inaliénable : il doit être proportionné et mis en perspective avec le droit à se loger dignement. Ce constat est pourtant bien présent dans de nombreux retours de terrain et singulièrement lorsqu'il s'agit de trancher dans des conflits locatifs : les rapports de forces sont encore trop souvent à l'avantage du propriétaire et au détriment du locataire qui doit sans cesse prouver sa bonne foi.

B. Un symptôme du mal-logement accentué par la crise sanitaire

La crise sanitaire de 2020-2021 a mis en évidence et gravement accentué les inégalités sociales et de logement. Dans ce contexte particulier, la problématique des expulsions a attiré l'attention en raison des mesures prises durant les confinements (moratoire), mais aussi des constats diffus d'une aggravation. Si les moratoires successifs ont permis d'atténuer certains effets (retard dans le paiement des loyers, procédures judiciaires…), les problématiques sociales n'ont pas été résolues pour autant, certaines ont d'ailleurs été mises sous tension (alourdissement des impayés, retard de procédure…). À la fin du premier confinement, la réouverture des tribunaux a, semble-t-il, coïncidé avec une recrudescence des situations d'expulsions qui s'étaient entretemps aggravées ou complexifiées.

Cependant, au-delà de la crise sanitaire, cette problématique **ne peut pas être comprise sans prendre en compte l'ensemble des difficultés liées au « mal-logement » sous-jacentes à la problématique des expulsions, telles que** :

- La crise durable de l'accès à un logement de qualité abordable et la limitation de l'accès au logement social ;
- l'organisation du marché locatif privé et la non-régulation des loyers ;
- les phénomènes de spéculation, de gentrification et de financiarisation des logements ;
- la dégradation des conditions socioéconomiques des ménages ;
- l'augmentation des loyers plus importante que l'augmentation des revenus ;
- les difficultés croissantes à faire face aux couts du logement et de l'énergie ;
- les discriminations et relégations vers le « logement social de fait », à savoir des logements insalubres ;
- …

Ces différents constats ne sont pas neufs et sont énoncés par les acteurs du logement depuis longtemps. Nous ne les développerons pas ici, mais il est essentiel d'avoir à l'esprit qu'ils constituent la trame de fond sur laquelle se jouent les expulsions, qui sont l'aboutissement de processus qui prennent racine dans le « mal-logement » et la précarité grandissante des ménages.

Ce que nous soulignons ici, c'est la corrélation entre ces facteurs structurels et les expulsions, dans la mesure où celles-ci concernent principalement des ménages qui se trouvent déjà dans des situations de précarité, obligés de se tourner vers le marché locatif de moindre qualité faute de trouver mieux. Beaucoup de situations, et singulièrement les expulsions illégales et administratives, relèvent de situations où l'on retrouve toutes les composantes du « mal-logement » : pratiques illégales telles que l'absence de bail, l'insalubrité, le surpeuplement…

Les personnes qui se tournent vers ces logements le font par obligation et non par choix : l'absence de logements abordables, la forte concurrence sur le marché locatif et les discriminations à l'encontre

des personnes les plus précaires poussent celles-ci à n'avoir d'autres choix que d'accepter des pratiques à la limite de la légalité, voire totalement illégales. Elles sont parfois même orientées par les CPAS ou les services sociaux vers ce type de solutions, « faute de mieux ». Les relations locatives sont, dès lors, dès le départ, biaisées dans la mesure où les personnes n'ont pratiquement aucun moyen de faire valoir leurs droits et sont contraintes de revoir leurs attentes à la baisse en matière de logement.

C. Les expulsions dans un contexte de crises structurelles

Au-delà de la crise sanitaire qui a lourdement pesé sur les ménages « mal logés », d'autres crises se sont – malheureusement – déjà succédé en quelques années, voire quelques mois. Nous ne pouvons plus ignorer que nous entrons dans une période où nous allons devoir faire face à une multitude d'évènements et de changements qui vont affecter durablement notre société et nous obliger à repenser la façon de mener des politiques publiques en contexte de crises. Ces évènements engendrent la mise en place de dispositifs toujours plus « créatifs », par exemple, on voit de grands élans de solidarité des citoyens pour l'accueil des réfugiés ukrainiens. Le phénomène des expulsions va, lui aussi, suivre cette tendance et prendre des formes toujours plus complexes. Les situations auxquelles nous avons dû et nous devons faire face actuellement démontrent déjà que nous devons anticiper plus que jamais les effets durables de ces crises.

Les inondations en Wallonie à l'été 2021 ou, plus récemment, la guerre en Ukraine ont fait appel à des solutions d'hébergements très variées pour subvenir au manque de places en hébergement (ouverture de bâtiments par des communes, hébergement chez l'habitant, logements de transit…). Malgré tout, ce système montre aussi ses limites[3]. Des retours de terrain, nous voyons aujourd'hui des familles de réfugiés qui doivent partir en catastrophe de leur logement suite à des tensions, une très forte promiscuité, des logements pas adaptés ou simplement le fait que les conventions arrivent à leur terme et qu'il n'y a pas de solution durable.

Le cas des conventions d'occupation précaire pose la question de l'absence de protection spécifique « *puisqu'aucune procédure protectrice n'a été prévue pour l'expulsion des occupants d'un logement lorsqu'il y a présence d'une convention d'occupation précaire : pas d'avertissement du CPAS, pas de délai minimal avant l'expulsion…* »[4]

Dans le cas des hébergements temporaires chez l'habitant, les conventions proposées par l'UCVW[5] indiquent un préavis de 10 jours lorsque le propriétaire souhaite mettre fin à la convention d'occupation précaire.

D. Un phénomène qui semble s'aggraver, mais qu'on ne peut pas mesurer

Aussi étrange que cela puisse paraitre, il n'existe pas de données publiques permettant de mesurer précisément le nombre d'expulsions par an en Wallonie aujourd'hui !

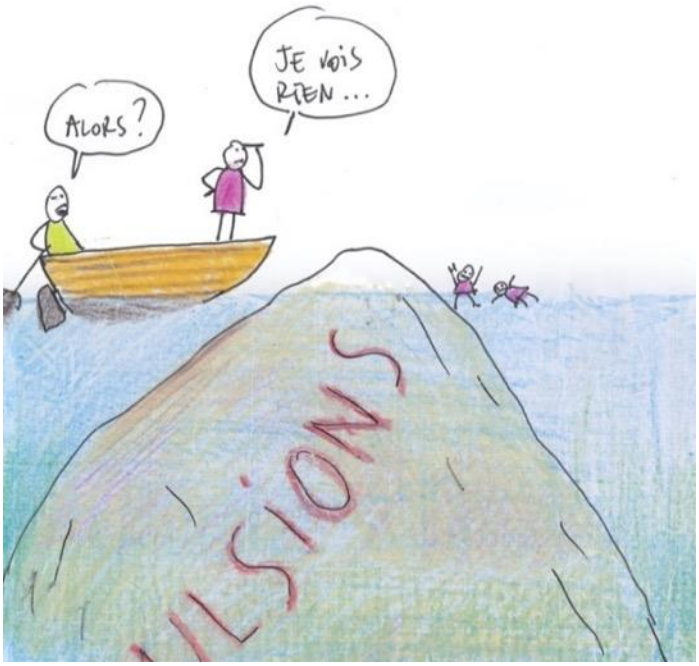
[3] https://www.lesoir.be/449900/article/2022-06-22/accueil-des-refugies-ukrainiens-le-systeme-sature

[4] Van der Plancke V. Et Bernard N. (2019), Les expulsions de logement : aspects juridiques, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, page 34

[5] http://lampspw.wallonie.be/dgo4/tinymvc/apps/logement/views/documents//ukraine/convention%20occupation%20pr%C3%A9caire-v1.pdf

Actuellement, les données concernant les expulsions sont inexistantes, disparates ou encore peu harmonisées, et collectées de façon irrégulière. En outre, les données existantes sont partielles et éparpillées auprès d'une multiplicité d'acteurs intervenant à différentes étapes des procédures d'expulsion : greffes des tribunaux, CPAS, huissiers, communes, services sociaux…

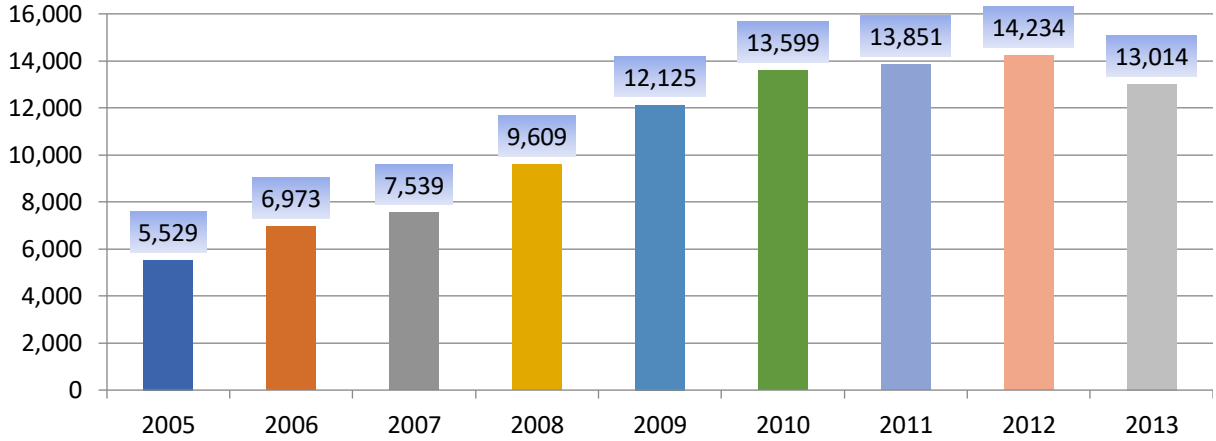
Cette situation conduit à une vision morcelée et limitée des expulsions et empêche la fixation d'objectifs politiques permettant de les prévenir au niveau local comme régional.



Malgré ces limites, il est toutefois possible d'avancer **une estimation de 4.000 à 5.000 expulsions ordonnées par an minimum** (on ne parle ici que des procédures légales). Comment cette estimation est-elle calculée ? Le rapport de l'IWEPS a permis de dénombrer de l'ordre de 12.000 à 15.000 jugements rendus annuellement en matière de bail à loyer après 2008. Parmi ceux-ci, les jugements ordonnant l'expulsion sont majoritaires ; ils représentent environ 1/3 de l'ensemble des décisions. En extrapolant et en supposant que le nombre de jugements rendus est resté stable depuis, on aboutit à cette estimation de 4000 à 5.000 jugements d'expulsions rendus par an en Wallonie.

Cette étude observait déjà une augmentation critique du nombre de jugements rendus en matière de loyer qui avait plus que doublé en 8 ans.

Nombre de jugements rendus en matière de bail à loyer (63 cantons) en Wallonie. Source : SPF Justice – Calculs : IWEPS



Source : Rapport IWEPS

C'est à partir de 2008 que l'accélération se fait le plus sentir, ce qui coïncide avec la fin de l'obligation de conciliation préalable en justice de paix, mais aussi avec la crise économique. Depuis, on sait que l'eau a coulé sous les ponts et que les crises sanitaire et économique ont fait leur apparition. Il y a fort à parier que le mouvement ne s'est pas inversé depuis.

Au contraire, les retours du terrain montrent que cette problématique semble s'être aggravée et avoir pris de l'ampleur.

1. Une – quasi – absence de données

Durant cette démarche exploratoire, nous avons eu l'occasion de sonder une série d'acteurs (CPAS, UWAIS, AMA…) sur la collecte des indicateurs en matière d'expulsions. Malheureusement, nos constats confirment une situation qui était déjà dénoncée dans le rapport de l'IWEPS, à savoir qu'il n'existe pratiquement aucune donnée sur le sujet. Les données sont éparses, souvent pas centralisées et difficiles d'accès, à l'exception des AIS qui disposent depuis peu d'un monitoring via les rapports d'activités centralisés par le Fonds du Logement dont nous avons pu obtenir les chiffres repris dans le tableau ci-dessous. D'après nous, cela démontre aussi le peu d'intérêt pour le sujet et le fait que la problématique des expulsions n'est pas vue comme une priorité. Ce constat devrait pouvoir être affiné par des entretiens plus approfondis avec les acteurs concernés.

Nous avons tenté, à notre niveau et au long de cette démarche exploratoire, de collecter quelques données partielles disponibles à titre indicatif. Elles sont nécessairement incomplètes mais donne un aperçu des informations qu'il est possible de collecter et d'analyser assez facilement.

Les données ci-dessous ont été obtenues auprès des AIS.
Elles doivent être prises avec précaution : certains items ont par exemple changé de dénomination au cours des années. En effet, une des difficultés est de savoir quels indicateurs prendre en compte : le nombre de requêtes, de jugements… Cette approximation démontre aussi toute l'importance de pouvoir s'accorder sur des indicateurs communs, fiables et durables dans le temps afin de pouvoir mener des comparaisons par année et par type de bailleurs.

Nombre d'expulsions/Nombre de logements gérés/nombre d'AIS, par années 2014-2020
source : UWAIS – Rapports d'activités du Fonds du Logement Wallon

Exercice	Rapport FLW	Nbre d'AIS	Nbre logements gérés	Nbre d'expulsions
2014	2015	30	4746	39
2015	2016	30	5157	53
2016	2017	32	5573	14
2016	2018	32	5989	85
2018	2019	32	6534	73
2019	2020	30 (moins les 2 AIS germanophones)[6]	6884	57
2020	2021 (pas encore publié)	31 (moins les 2 AIS germanophones)	7582 (source UWAIS)	113

Au niveau des CPAS, aucune centralisation n'est opérée. Les situations diffèrent énormément d'un CPAS à l'autre : certains procèdent à un suivi du nombre de requêtes/citations, ainsi que des accompagnements menés (CPAS de Namur), d'autres ne disposent d'aucune donnée (CPAS de Liège, Sambreville…). Les chiffres repris ci-dessous ont été collectés par mail suite à la rencontre avec la commission Logement de la Fédération des CPAS qui comprenait les CPAS de Charleroi, Durbuy, Huy, La Louvière, Liège, Namur, Sambreville, Thuin, Wanze et Waterloo. Seuls les CPAS de Binche, Namur, Wanze, Liège et Huy ont répondu favorablement à un mail envoyé en mai 2022 et demandant :

- le nombre de requêtes/citations reçues depuis le début de l'année 2022, pour l'année 2021 ainsi que les années antérieures si les chiffres sont disponibles ;
- le nombre d'arrêtés pour inhabilité ou surpeuplement reçus/connus ;
- le nombre d'expulsions effectives ;
- le nombre de dossiers ouverts par année pour un suivi/accompagnement suite à la proposition d'aide venant du CPAS.

Nombre de procédure/nombre d'expulsions/ nombre d'accompagnement par CPAS 2019-2022
source : Fédération des CPAS

CPAS	**Nbre requêtes/citations**	**Nbre d'expulsions**	**Nbre de dossiers ouverts pour un accompagnement**
2019			
Binche	Pas de données	Pas de données	Pas de données
Namur	412	Pas de données	45
Wanze	17	1	Pas de données
Liège	Pas de données	Pas de données	Pas de données
Huy	75	Pas de données	Pas de données
2020			
Binche	66	13	35
Namur	265	Pas de données	34

[6] Le nombre d'agences immobilières sociales en Wallonie a diminué à la suite du transfert de l'exercice de la compétence du logement vers la Communauté germanophone ; celle-ci a repris l'accompagnement et le financement des AIS Tri Landum (Eupen, Raeren, Lontzen, La Calamine et Plombières) et Wohnraum für Alle (Butgenbach, Bullange, Amblève, Saint-Vith et Burg-Reuland).

CPAS	Nbre requêtes/citations	Nbre d'expulsions	Nbre de dossiers ouverts pour un accompagnement
Wanze	14	7	Pas de données
Liège	Pas de données	Pas de données	140
Huy	53	Pas de données	Pas de données
2021			
Binche	69	10	42
Namur	246	Pas de données	36
Wanze	14	1	Pas de données
Liège	Pas de données	Pas de données	133
Huy	61	Pas de données	Pas de données
2022 (juin)			
Binche	29	9	20
Namur	103	Pas de données	8[7]
Wanze	9	1	Pas de données
Liège	Pas de données	Pas de données	127
Huy	27	Pas de données	Pas de données

CPAS de Namur

	Requêtes	Permanence	Accompagnement	Exp Signalées	Exp Annulées
2019	412	141	45	154	66
2020	265	104	34	138	72
2021	246	96	37	106	43
2022	103	24	8	54	18

L'IWEPS dispose actuellement de données agrégées transmises par les Relais Sociaux. Ces données ne sont, pour l'instant, pas utilisées pour analyser les phénomènes d'expulsion, mais elles pourraient, moyennant quelques adaptations, être exploitées pour obtenir une idée du nombre de personnes fréquentant les différents services et ayant connu une situation d'expulsion. Ce sont les données dites Relais Sociaux mentionnées *supra*. Notons que ces données sont initialement sous la forme de « micro données » avant d'être agrégées pour communication aux Relais Sociaux puis à l'IWEPS.

Au niveau de l'Association des Maisons d'Accueil (AMA), aucun item n'indique que la personne hébergée a connu une situation d'expulsion via le RASH (Rapport Annuel des Services d'Hébergement). Cependant, l'AMA indique que dans le cadre de la réforme en cours de la règlementation du secteur, cet item pourrait être ajouté. Toutefois, ces données existent occasionnellement dans certains lieux d'accueil et d'hébergement.

Enfin, **en ce qui concerne les expulsions administratives**, en dehors des enquêtes menées par l'administration régionale elle-même, aucune centralisation n'est opérée actuellement. Cela implique de démarcher chaque commune pour avoir les chiffres annuels ou de passer par les CPAS qui disposent parfois des arrêtés d'inhabilité et de surpeuplement, comme c'est le cas pour Liège et Huy.

[7] Ces chiffres sont à prendre avec prudence, car la personne en charge des expulsions a été absente durant plusieurs mois.

Arrêtés d'inhabitabilité et de surpeuplement – 2020-2022
Source : Fédération des CPAS

CPAS	2020	2021	2022
Liège	132	164	70
Huy	9	2	3

2. Un manque de connaissance des profils et parcours des personnes en situation d'expulsion

Si le manque de données quantitatives est criant, les données sur les profils et les parcours des ménages le sont encore plus. Aucune étude sociologique d'ampleur n'a été réalisée à notre connaissance en Wallonie. Seul le rapport de l'IWEPS y consacre une partie qualitative. Dans le cadre de cette démarche exploratoire, nous avons pu récolter quelques situations qui permettent de mieux comprendre les trajectoires des ménages qui montrent qu'il est très difficile de dresser un ou des profils et que les parcours, les attitudes à l'égard des acteurs et des institutions diffèrent beaucoup. Ce travail demanderait de pouvoir être mené à plus grande échelle, sans quoi il est très difficile de mettre en œuvre une prévention adéquate.

E. Différentes formes d'expulsions : une première typologie qui s'élargit

Dans le cadre de cette démarche, nous avions au préalable **identifié 3 catégories principales** recouvrant des réalités différentes.

1. L'expulsion judiciaire

L'expulsion judiciaire, la plus courante, **peut être prononcée par le juge de paix à la demande du bailleur, principalement pour des manquements graves au contrat ou pour mettre fin à l'occupation** qui se poursuit après la fin du bail. L'exécution de la décision est soumise à une procédure très stricte et des délais et protections minimales des locataires[7]. Le CPAS, en principe informé de l'action introduite, a l'obligation de proposer son aide « de la manière la plus appropriée qui soit ». Il n'existe pas d'obligation formelle de relogement.

La même procédure s'applique aux bailleurs privés et publics. Les sociétés de logement de service public sont toutefois soumises à une « trêve hivernale » qui suspend l'exécution des expulsions du 1er novembre au 15 mars, à condition que le ménage accepte la guidance budgétaire du CPAS. Une procédure particulière s'applique aux expulsions d'occupations sans titre ni droit[9].

2. L'expulsion illégale ou sauvage

L'expulsion illégale (dite sauvage) **est mise en œuvre par le bailleur sans titre ni droit, c'est-à-dire sans jugement et/ou en l'exécutant lui-même sans délai.** Souvent accompagnée de menaces, réalisée

[7] Loi du 30 novembre 1998, dite « d'humanisation des expulsions ».

[9] Une procédure particulière s'applique aux expulsions d'occupations sans titre ni droit. *Voy.* Loi du 18 octobre 2017 relative à la pénétration, à l'occupation ou au séjour illégitimes dans le bien d'autrui, dite « Loi anti-squat ».

par la force et/ou avec violence, elle peut impliquer des dégâts, voire la perte d'effets personnels. Il n'existe pas de disposition règlementaire spécifique pour l'empêcher et le juge de paix ne peut pas statuer dans l'urgence.

3. L'expulsion administrative (pour cause d'insalubrité)

L'expulsion administrative **fait suite à la décision de fermeture par le bourgmestre d'un logement présentant des risques graves de santé et de salubrité**. Elle peut être adoptée suivant deux cadres légaux complexes et distincts : le Code Wallon de l'Habitation Durable ou la Nouvelle Loi Communale. Les délais et protections en matière d'expulsion judiciaire ne sont pas d'application. Les victimes doivent entamer une procédure en justice de paix pour demander réparation. Dans les deux régimes, le bourgmestre est tenu à une obligation (limitée) de relogement.

4. L'expulsion informelle ou départ forcé

À ces trois premières catégories, nous avons choisi d'y ajouter la notion *d'expulsions informelles, départs ou déménagements « forcés » ou « involontaires »*. Identifiée par le Rapport de l'Observatoire de la Santé et du Social, cette catégorie se confirme lors des entretiens réalisés en Wallonie**. Il s'agit d'un ensemble de situations qui impliquent le départ forcé du locataire en dehors d'une stricte procédure judiciaire ou de l'exécution de celle-ci**. Ces départs involontaires font notamment suite à la demande d'occupation du logement par le propriétaire ou sa famille, à l'annonce de travaux de rénovation, à une procédure judiciaire sans exécution par huissier, au départ d'un logement de transit ou d'un hébergement temporaire sans solution de relogement, au départ du domicile familial suite à un conflit/des violences, à la fin d'un hébergement chez des amis ou dans l'entourage, au départ forcé d'une occupation précaire ou d'un squat…

Les observations réalisées à Bruxelles identifient, parmi les personnes ayant emménagé depuis moins de 3 ans en Région bruxelloise et dont le logement précédent se situait déjà dans la Région, pas moins de 12 % ayant quitté leur ancien logement dans un cadre qualifié de départ forcé[8] !

C'est le constat qui est posé notamment par Stéphanie Cassilde, chercheuse au sein de l'ASBL Comme chez nous à Charleroi : « *Spontanément, les personnes ne disent pas qu'elles viennent suite à une expulsion. Il y a une forme d'asymétrie de pouvoirs au mépris du droit. Les gens sont tellement habitués à la maltraitance. Pourtant lorsqu'on regarde leur trajectoire, elle résulte bien d'un départ forcé ou d'expulsions illégales suite à des renons non légaux, le départ du foyer suite à un conflit ou encore la fin d'un logement d'urgence.* »

Toutes ces situations produisent pourtant **un même effet : le départ forcé et la nécessité de trouver à se reloger. Elles constituent une forme « cachée », mais considérable des expulsions** qui élargit encore la notion, de la même manière que les situations d'« absence de chez soi » élargissent la notion stricte du « sans-abrisme »[9]. Ces situations devraient, selon nous, être prises en compte et étudiées au même titre que les expulsions qui se font par le recours à la force publique et un huissier pour prendre correctement la mesure du phénomène.

---

[8] Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale 2018.

[9] Alors que la notion de personne sans-abri est assimilée à l'occupation des espaces publics et à l'utilisation des services d'accueil et d'hébergement d'urgence (accueil de jour, abri de nuit, hôtels sociaux…), celle d' « absence de chez soi » prend en considération un ensemble de situations plus large mais qui peuvent y être assimilées. Voir le Typologie européenne de l'exclusion liée au logement (ETHOS 2007) élaborée par la FEANTSA. https://www.feantsa.org/download/fr___2525022567407186066.pdf

Plus spécifiquement, en écho avec les résultats des récents dénombrements des situations de sans-abrisme et d'absence de chez soi, il convient de souligner que toutes les personnes sans chez elles, mais logées par un tiers, la famille, *etc.*, sont potentiellement à risque d'être expulsées de manière informelle. En effet, elles ne sont pas dans un contexte de droit opposable dans le logement qu'elles peuvent fréquenter le temps tolérable par la personne qui les aide momentanément. Par ailleurs, une formalisation de la situation n'est pas toujours envisagée ni souhaitée étant donné la définition du cohabitant et les effets associés en termes de revenus. Il y a une zone de chevauchement entre la perspective des expulsions informelles et les définitions du sans-abrisme.

5. Les saisies immobilières (non abordées dans ce rapport)

Les saisies immobilières ont été identifiées dans le rapport de l'IWEPS comme une des formes d'expulsions domiciliaires qui nécessitent un travail d'exploration spécifique. Nous ne les aborderons pas dans le cadre de notre démarche.

F. Une problématique qui touche le territoire wallon de façon très différente…

Bien que les données manquent actuellement, on observe que la problématique des expulsions ne concerne pas le territoire wallon de façon homogène. Les zones rurales sont moins touchées que les zones urbaines, et certains quartiers sont plus impactés que d'autres. C'est ce qu'a pu démontrer le recensement des expulsions judiciaires à Bruxelles avec le projet BRU-Home. Il existe de fortes variations entre les communes bruxelloises. Comme on peut s'y attendre, les expulsions se concentrent principalement dans les communes et quartiers les plus pauvres.

Cependant, il faudrait pouvoir étayer davantage ces observations par un travail plus scientifique. Ce constat nous permet, en tout cas, de formuler une première hypothèse qui consiste à affirmer qu'il n'est pas possible de prendre des mesures uniquement à l'échelle régionale, mais que la question des expulsions doit aussi – et surtout – se travailler à l'échelon communal si on veut pouvoir mener à bien le travail de prévention.

G. Les expulsions : quelles conséquences ?

1. Une expérience violente et traumatisante

L'annonce même d'une procédure d'expulsion est vécue par les ménages comme une déflagration : elle les met sous une terrible pression (de déménager dans les délais, de quitter leur quartier, de chercher des solutions pour se loger, mais aussi de pouvoir entreposer meubles et effets dans le cas contraire…), et ce, quelle que soit l'issue de la procédure. La temporalité est déterminante et constitue une source de stress très importante.

L'expulsion est une condamnation qui met à mal la dignité humaine. À la perte d'un toit, conséquence déjà dramatique, viennent s'ajouter d'autres effets collatéraux : les victimes subissent humiliations et violences, elles sont marquées psychologiquement pour longtemps, doivent supporter des coûts

exorbitants liés aux procédures et à l'expulsion, ou, encore, doivent affronter la déstabilisation des parcours scolaires ou d'insertion…

Les bouleversements associés à l'expulsion sont nombreux et vont également venir toucher la sphère sociale des personnes concernées. La procédure et l'après-expulsion ont aussi des conséquences importantes à long terme, tant sur le plan des relations sociales que sur la scolarité des enfants, sur la santé, sur l'emploi, les ressources....

2. Le difficile rôle des travailleurs sociaux

Toutes les personnes que nous avons pu rencontrer et qui ont dû suivre des situations d'expulsions font aussi état de stress important, de tensions fortes et de décisions impactant durablement les équipes. Il s'agit notamment des travailleurs qui sont amenés à suivre des situations pour lesquelles l'institution ou l'association joue à la fois le rôle de bailleur et de soutien psychosocial. On pense ici à certaines APL, des AIS ou encore des hébergements de transit. Mais cette « tension » qui s'exprime par le fait d'avoir « deux casquettes » est ressentie à de nombreuses reprises.

Cette posture à « double casquette » est pointée également par les référents sociaux au sein des SISP qui évoquent la difficulté de continuer à garder des relations de confiance alors même qu'ils représentent le bailleur. Cependant, lorsque les rôles sont clairement scindés, cela semblerait faciliter le travail d'accompagnement.

Entre la volonté d'aider un locataire qui fait face à des difficultés et la nécessité de garantir le paiement des loyers dans un souci de bonne gestion, les situations sont parfois schizophréniques. On doit souligner ici le travail d'accompagnement parfois très conséquent, les nombreuses démarches et solutions mises en place pour tenter d'éviter à tout prix d'en arriver à l'expulsion. Malheureusement, même lorsque l'accompagnement est présent et que les tentatives pour (re)nouer le contact sont nombreuses (passage sur place, SMS, via les voisins, d'autres services, mail, courrier…), les travailleurs font face à des personnes qui se coupent complètement et obligent le bailleur à aller en justice. C'est le cas, par exemple, de cette APL qui explique : « *Fin octobre, face à l'échec de toutes tentatives d'accompagnement, nous mandatons notre avocat pour introduire la requête en justice de paix. Parallèlement, nous informons le CPAS de la situation et demandons à l'AS de se montrer proactive pour tenter la mise en place d'une nouvelle dynamique plus positive (…).* »

La demande d'expulsion est vue comme l'ultime recours qui permettra peut-être un sursaut. Certains acteurs évoquent le caractère « pédagogique » d'aller en justice. Cela amène parfois les bailleurs à tarder à se tourner vers la justice, espérant trouver des solutions à l'amiable, ce qui a pour effet d'augmenter la dette. À contrario, d'autres associations ont pour habitude de solliciter la justice très tôt, mais de n'appliquer la décision qu'en cas d'extrême nécessité. Il n'existe sans doute pas une bonne stratégie, mais on voit que le recours à la justice et sa perception par les acteurs du social sont très variables.

« *En tant que travailleurs psychosociaux, nous devons parfois renoncer à nos idéaux et pouvoir envisager la crise comme facteur de changement pour la mise en place d'une dynamique nouvelle, plus favorable ; envisager la crise comme moteur de développement du pouvoir d'agir en faisant confiance dans les ressources de la personne et dans les ressources du système. Il n'y a pas d'échec, mais que des apprentissages… Nous n'allons jamais, de gaité de cœur, conduire la personne à la crise, mais nous pouvons, même à distance, même de manière indirecte et détournée, mettre en place des filets de sécurité pour que, lorsque la crise se présente, des solutions soient trouvées.* »

3. L'impact sur les enfants

Les études réalisées attestent des graves répercussions des expulsions en termes de scolarité et de stabilité sociale et émotionnelle notamment : « *Pour les enfants, des bouleversements dans leur sphère scolaire vont ainsi très souvent intervenir. Parmi les éléments rapportés par les professionnels, on compte la perte ou le non-accès à son matériel scolaire (cartable, livres ou autres classeurs) embarqué dans des sacs au dépôt communal et qui peine parfois à être récupéré. Mais aussi un décrochage scolaire chez certains durant le temps d'hébergement de transit lorsque le centre est fort éloigné du lieu de l'école, comme dans le cas que nous mentionne cet intervenant : « Ces enfants subissent le fait qu'ils n'ont plus de logement, doivent changer d'école souvent parce qu'ils arrivent dans un centre pour sans-abri, mais on ne peut pas en plus se lever à quatre heures du matin pour aller à l'école, donc au niveau de la scolarité, une perte de repères... La combinaison habitat et scolaire... c'est la guerre.* » »[12]

D'après une étude française menée par la Fondation Abbé Pierre qui aborde les trajectoires postexpulsions, « *l'expulsion a des conséquences sur le parcours scolaire des enfants. 43 % des ménages avec enfants constatent un impact sur leur scolarité (décrochage scolaire, troubles du comportement, problèmes de concentration), 30 % sur leurs relations amicales et 20 % ont dû les changer d'école.* »[13]

4. Rupture avec le réseau social et isolement

L'expulsion signifie généralement de devoir quitter un environnement familier. Au-delà de la perte du logement qui est déjà une épreuve, c'est aussi la perte d'un tissu social, de repères et de ressources. La notion d'habiter prend ici tout son sens et démontre encore une fois combien le logement signifie bien plus qu'un toit. Les personnes expulsées doivent se réhabituer à un nouveau quartier, voire une nouvelle ville, avec tout ce que cela implique. Une expulsion vient alors contribuer encore plus à l'isolement des personnes. « *Mais l'isolement social dépasse la simple causalité géographique ; il est également le fait de ruptures successives (précarité sur le moyen ou long terme, expulsion, perte de biens, perte de liens...) et du stigmate laissé par les diverses conséquences et sentiments associés à l'expérience de l'expulsion.* »[14]

En particulier, lorsqu'elle touche des ménages déjà fragilisés qui disposent de peu de ressources relationnelles ou familiales, cette aggravation de l'isolement va les fragiliser davantage. Et on sait par ailleurs que ces réseaux (l'entourage) vont faire la différence dans la capacité à supporter les chocs.

Sans compter que les solutions d'hébergement transitoire dans l'entourage, lorsqu'elles sont possibles, peuvent être sources de tensions, de difficultés relationnelles et familiales qui vont encore fragiliser ce tissu.

---

[12] Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2019), op.sit, p.128

[13] *Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées*. Fondation Abbé Pierre, mars 2020.

[14] Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2019), op.sit, p.128

5. « *Ça prend un an pour se reconstruire* » : une déstabilisation durable de ménages déjà précarisés

En effet, la procédure d'expulsion n'est que **le début d'une punition qui dure longtemps et produit des effets « silencieux »** : surendettement, problématique de l'hébergement, du relogement, des effets personnels, des conséquences financières, psychologiques, sociales et familiales sur le long terme… « *Ce locataire considère que « **ça prend un an pour se reconstruire** ». En contact avec d'autres ménages qu'il aide activement, il ajoute : « Quand je vois la situation de la plupart des gens que j'ai aidés, c'est pareil. J'ai vu par après la dame (expulsée suite à une procédure administrative) avec ses cinq enfants, tout allait bien, mais c'est encore la débrouille six mois après. » (Locataire – Isolé (53 ans) -Hainaut).* »[10] Ce constat est confirmé également par l'étude menée par la Fondation Abbé Pierre[11].

Les conséquences sur les **personnes âgées** sont indubitablement plus importantes et peuvent mener à une dégradation certaine de l'état de santé (désorientation, décompensation, accident, hospitalisation...) venant aggraver les conséquences socioéconomiques de l'expulsion. « *L'expulsion est une expérience irréversible et traumatisante, qui entraine la perte de repères, parfois des liens sociaux, conséquences d'autant plus marquées pour des personnes âgées.* »[12]

Après la perte du logement, le manque et l'inadéquation des solutions d'hébergement, *à fortiori*, de relogement, ajoutent au traumatisme de l'expulsion le risque de se retrouver sans-abri : manque de places adaptées aux différentes configurations des ménages, dispersion sur le territoire et surcharge des services (particulièrement en période de confinement). C'est particulièrement vrai pour des ménages très isolés qui n'ont pas la capacité de faire appel à la famille ou des amis pour être hébergés.

Juste après l'expulsion, les personnes tierces, souvent mobilisées par les ménages pour un hébergement, et les prises en charge à l'hôtel apparaissent comme des solutions récurrentes. Le cheminement vers le parc social, qui garantit une certaine stabilité résidentielle, est une épreuve incertaine et difficile, et les personnes connaissent de nombreuses désillusions en lien avec les institutions et le renoncement à certains de leurs critères de relogement.

Les tensions sur le marché locatif jouent aussi « aux deux bouts de la chaine » : facteurs d'expulsion d'un côté qui vont conditionner les situations précaires de logement en amont, elles aggravent le parcours d'obstacles pour retrouver un bon logement abordable après l'expulsion. On peut supposer **une dégradation des conditions de logement** vu le peu de chance de retrouver une meilleure situation après l'expulsion rédhibitoire à la stabilisation sur le marché locatif.

L'accès au logement social constitue une des solutions les plus stabilisantes pour sortir du surendettement et de la spirale infernale.

6. Le (sur-) cout des expulsions : une deuxième peine

L'impact financier du conflit subit **un effet boule de neige au fil de la procédure**, ce qui rend les coûts finaux disproportionnés et contribue gravement au surendettement. Il n'est pas rare que la dette de départ double, triple, voire plus, en cours de route lorsque s'y ajoutent les arriérés, mais aussi les frais

[10] Etude IWEPS, p.135

[11] *Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées.* Fondation Abbé Pierre, mars 2020.

[12] Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2019), op.sit, P.128

de procédure, en particulier d'exécution (frais d'huissier, de déménagement, de serrurier, de dépôt…).[13]

Très peu de données existent sur **le coût caché** des expulsions. Généralement, les études se cantonnent à chiffrer les arriérés locatifs et les couts directs liés à la procédure d'expulsions (huissier, déménagement, stockage des meubles…). Cette dimension seule suffit à démontrer combien les expulsions tendent à plomber les finances des ménages en situation d'expulsion en augmentant considérablement leurs dettes.

Le cout d'une procédure, souvent à charge du locataire, est par exemple un facteur aggravant qui laisse les ménages dans des situations d'endettement dont il est très difficile de sortir.

« ***Le cout financier de l'expulsion, bien qu'il soit difficile à mesurer exactement, s'avère considérable*** *au vu des catégories de frais engagés : frais de justice, d'avocats ; frais d'huissier ; frais de déménagement et/ou d'entreposage ; et autres frais avancés par le bailleur.* ***Ces derniers seront en principe récupérables auprès du locataire expulsé.*** *À ceux-ci, s'ajoutent les couts liés à la résiliation anticipée du bail, lorsqu'elle est jugée aux torts du locataire (…).* »[14]

Plusieurs rapports évoquent le fait que les affaires personnelles sont généralement mal « déménagées » et conservées dans des espaces parfois peu propices à la bonne conservation (milieux humides, sales, exigus...). La limitation du temps de conservation des biens – généralement à 6 mois – pose aussi problème ; beaucoup de personnes n'ont pas la possibilité de venir les récupérer endéans ce délai. La charge du cout de l'entreposage pesant sur la personne expulsée empêche la récupération des biens lorsqu'il s'agit de personnes souvent confrontées à une grande précarité financière.

« *L'expulsion génère des surcouts. Au moment de l'expulsion, 52 % des personnes interrogées n'ont pu emporter que le strict minimum du fait du temps limité et des pressions exercées par les forces de l'ordre et les huissiers. À l'issue du délai prévu pour pouvoir récupérer leurs affaires (deux mois. NDLR : en France), la moitié des ménages seulement a pu en emporter la totalité (meubles, etc.). 44 % des personnes subissent des frais liés à l'expulsion : frais de garde-meuble, rachat de meubles, loyer supérieur, nourriture, transports, téléphonie, internet, laverie, etc.* »[15]

7. Expulsions et surendettement

Les liens de causes à effets entre expulsions et surendettement n'ont pas encore été étudiés, à notre connaissance. Nous constatons sur le terrain que, pour un nombre non négligeable de personnes expulsées, la situation de surendettement sera encore aggravée par la procédure.

Au niveau de l'Observatoire du crédit et de l'Endettement, il ressort qu'environ **17 % des dossiers de médiation de dettes concernent le logement** (OCE, 2021)[16].

À la fois cause et conséquence, l'enjeu du surendettement et ses liens complexes avec celui des expulsions méritent d'être approfondis. Une enquête interne va être lancée pour sonder les

[13] Par exemple, une dette de départ de 700 € à l'introduction de la procédure se chiffre à plus de 2100 € à la signification du jugement, 4 mois plus tard, à laquelle s'ajouteront les frais d'huissier et d'exécution : la dette aura quadruplé au final.

[14] Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2019), op.sit, P.126

[15] *Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées.* Fondation Abbé Pierre, mars 2020.

[16] Entretien réalisé le 14 avril 2022 avec Caroline Jeanmart. Source interne.

médiateurs de dettes afin de voir si cette corrélation se confirme au niveau des dossiers traités pour des situations de surendettement.

II. Expulsions judiciaires : quels constats spécifiques ?

Partant de ces constats généraux, nous avons identifié une série de constats plus spécifiques concernant les différents types d'expulsion. Les constats repris ci-dessous sont issus de la littérature existante, en particulier des deux études de référence,[17] et ont été confortés par les observations de terrain et les différents échanges réalisés avec les acteurs du secteur.

A. Un échec pour le locataire, le bailleur et la société

Que ce soit au niveau des locataires ou des bailleurs, une expulsion est **synonyme d'échec pour toutes les parties.** Elle est la conséquence d'un conflit ou de manquements graves et ne constitue pas réellement une solution satisfaisante.

Pour les locataires comme pour les bailleurs, les expulsions consistent en des processus qui engendrent un stress important. Cette pression ressentie des deux côtés, et qui ne fait que s'accroitre à mesure que le conflit s'installe, a un impact important sur les familles et leur entourage et produit des effets contreproductifs.

Si les procédures judiciaires sont vues comme un moyen de pression, un électrochoc nécessaire par les bailleurs, elles ont également pour effet de venir s'ajouter à des problèmes préexistants et, dans de nombreux cas, elles n'atteignent pas leur but : les ménages s'enferment et ne répondent plus présents aux sollicitations (y compris des services sociaux), aggravant davantage leur situation et les plongeant dans davantage de précarité. Si ces procédures permettent d'endiguer certains problèmes (non-paiement du loyer, troubles, problèmes d'insalubrité liés aux locataires…), elles ne les résolvent en rien. En effet, les expulsions produisent des surcouts importants qui se répercutent tant sur le locataire, sur le bailleur, que sur la société dans son ensemble.

C'est ce qui ressort du dossier *Les expulsions de logement en Région bruxelloise : aspects juridiques*[18] : « *les couts d'une expulsion sont énormes. Nous avons déjà pu établir qu'à la suite d'une procédure judiciaire d'expulsion, la dette de départ du locataire était, à tout le moins, multipliée par deux dans le jugement rendu. À ce montant dû par le locataire doivent être ajoutés d'autres frais significatifs, tels les frais d'huissier, d'avocats, d'entrepôt...* » *(…)* « *l'ex-locataire expulsé, ne pouvant faire face aux montants réclamés, en appelle généralement aux diverses aides publiques.* » *(…)* « *Sans compter les couts d'hébergement d'urgence (directement à charge des pouvoirs publics) pour une personne expulsée. Selon les chiffres communiqués par le CPAS de 1000 Bruxelles, une nuit à l'hôtel s'élève en moyenne à 30 €, celle au Samu Social ou dans un centre de la Croix Rouge à un montant variant entre 42 et 56 €, celle fournie par la Plateforme citoyenne à 27 €,...* »

C'est ce que pointe également un rapport français en mettant en évidence **le cout très élevé des procédures et dépenses en relogement, accompagnement social et autres frais inhérents au départ involontaire** : « *En termes économiques, au lieu de consacrer des sommes parfois considérables en frais*

[17] L'étude de l'IWEPS (2015) et de l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2018).

[18] V. van der Plancke et N. Bernard, dans leur dossier *Dossier externe, Observatoire de la Santé et du Social*, 2019, https://www.ccc- ggc.brussels/sites/default/files/documents/graphics/rapports-externes/juridique-expulsions_fr.pdf, pp. 37-38

de procédures, en créances irrécouvrables pour le bailleur puis, une fois l'expulsion réalisée, en dépenses de relogement temporaire, en soutien financier sur les crédits du conseil général ou des municipalités, ne vaut-il pas mieux, pour certaines familles, injecter en amont des crédits publics pour qu'elles restent en place là où elles sont, lorsqu'on sait qu'inévitablement elles ne pourront pas payer leur loyer résiduel, et qu'elles entreront dans le circuit du judiciaire ? Le résultat final sera peut-être moins couteux pour l'ensemble des collectivités publiques, moins traumatisant pour la famille concernée, mais probablement désastreux du point de vue de l'exemple ainsi constitué pour les voisins. »[19]

B. Une problématique complexe déterminée par une combinaison de facteurs

Les expulsions **ne sont pas des faits marginaux et isolés.** Elles constituent plutôt l'aboutissement de parcours qui trouvent leurs origines bien en amont et résultent d'une combinaison de facteurs.

Les expulsions doivent être considérées comme **des faits de société**. Emile Durkheim, un des fondateurs de la sociologie, a montré comment un acte aussi personnel que le suicide ne relevait pas seulement de décisions individuelles, mais répondait à des déterminants sociaux. En ce sens, les expulsions constituent à ce titre des faits sociaux à analyser comme tels.

Sans nier les responsabilités individuelles, il est nécessaire de sortir de la dialectique « **gentils locataires VS méchants propriétaires** » ou inversement « **locataires de mauvaise foi VS propriétaires irréprochables** » pour comprendre les mécanismes qui se jouent en coulisse : d'une part, on retrouve bien souvent des torts partagés, mais aussi et surtout des facteurs qui dépassent et déterminent les logiques individuelles.

Les observations de terrain ainsi que les études menées mettent en évidence des éléments sous-jacents qui permettent d'expliquer et de mieux comprendre les situations d'expulsions qui ne se réduisent pas seulement à des drames individuels, imputables à la seule responsabilité des locataires ou des propriétaires.

Rappelons que les expulsions s'inscrivent **dans le contexte général des facteurs structurels de mal-logement** déjà évoqués.

Elles **s'enracinent aussi dans des processus d'enchainement complexes dans lesquels une multitude de facteurs interviennent**. Pour simplifier, elles résultent au moins de <u>la combinaison de facteurs de cinq ordres</u> :

1. **Facteurs liés à la relation locative** : la nature de la relation locative ou la confiance entre les parties, la réaction ou l'absence de réaction du locataire, la réaction ou l'absence de réaction du propriétaire, des responsabilités partagées…

2. **Facteurs liés à la trajectoire des ménages** : il s'agit souvent de **ménages déjà très fragilisés** dans leur parcours, rencontrant des difficultés financières qui peuvent se cumuler avec des problèmes de santé, de santé mentale, administratifs et d'accès aux droits…

[19] Rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées *Définition d'un système d'observation des expulsions locatives, de leur mécanisme et leur prévention*, juillet 2004. P.109

3. **Facteurs de rupture :** ces trajectoires déjà fragiles sont, dans beaucoup de cas, déstabilisées par des éléments de rupture qui vont faire basculer la situation : problèmes de santé, administratifs, séparation, perte de revenus, changement de statuts produisant une perte de droits…

4. **Facteurs liés à l'état du bien** : mauvais état ou insalubrité avérée, conditions de location, nature du bail, nature du contentieux…

5. **Facteurs liés à l'effectivité des protections réglementaires** : comme on le verra plus loin, l'effectivité des différentes mesures de protection et l'efficacité des différentes interventions posent de nombreuses questions dans les faits. Elles vont aussi jouer un rôle déterminant dans le déroulement de la procédure.

Comme le souligne une récente étude sur la trajectoire des personnes expulsées en France, « *il n'existe pas de parcours-type des personnes expulsées. Mais tous sont emmaillés de difficultés et de ruptures résidentielles, sociales, familiales ou psychologiques douloureuses.* »[20]

C. Les arriérés de loyer concernent 7 jugements sur 10

Les causes d'expulsions sont donc multifactorielles, mais le **non-paiement du loyer constitue le premier facteur de risque**. Parmi les jugements analysés dans l'étude de l'IWEPS, les arriérés de loyer motivaient plus de 7 jugements d'expulsion sur 10. Cette proportion doit être reliée aux situations de grande précarité financière, psychologique, sociale, de santé des locataires... Les facteurs explicatifs principaux identifiés par l'étude étaient le poids croissant des dépenses liées au logement (dont les charges) et le risque de pauvreté ou de privation matérielle.

D'une part, depuis une quinzaine d'années, l'augmentation des loyers est plus rapide que celle des revenus et cet écart continue à se creuser[21]. Le prix des petits logements augmente le plus vite, ce qui pénalise les ménages aux plus petits revenus. D'autre part, ces mêmes ménages sont ceux pour qui se loger pèse proportionnellement le plus lourd : les locataires disposant de moins de 1.000 € par mois en consacrent 55 % au loyer (hors charges)[22] contre 30 % en moyenne**. Plus du tiers des locataires du privé (35 %) vivent sous le seuil de pauvreté**[23].

L'augmentation de la charge des couts du logement semble concerner surtout les locataires du secteur privé et, en particulier, **les personnes seules et les familles monoparentales.** À cela, il faut ajouter un manque cruel de logements abordables.

Comme souligné par l'Observatoire de la Santé et du Social, le marché locatif tendu a un effet structurel non seulement sur le risque d'expulsion lui-même, en conditionnant les possibilités de logement des personnes les plus précarisées, mais aussi sur les difficultés de relogement en cas d'expulsion. **La problématique des expulsions doit donc être reliée à celle de l'accessibilité au logement des ménages fragilisés.**

---

[20] *Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées.* Fondation Abbé Pierre, mars 2020.

[21] IWEPS, Loyers en Wallonie, fiche IO16 Loyers, www.iweps.be

[22] PRADELLA, S. & KRYVOBOKOV, M. (2019), *Observatoire des loyers – Édition 2019 (enquête 2018)*, Centre d'Etudes en Habitat Durable de Wallonie, Rapport, Charleroi, p. 115.

[23] Ibidem.

Les niveaux de revenus et de loyers sont deux facteurs qui jouent un rôle surdéterminant dans la problématique des expulsions.

La dégradation des conditions socioéconomiques des ménages, facteur central dans cette problématique, sera accentuée par les conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire. On peut donc s'attendre à une aggravation dans les mois et années à venir.

D. Facteurs d'escalade et de désescalade

En plus de cette combinaison de facteurs déclencheurs, on observe également **des *facteurs d'escalade*** du conflit[24], en particulier :

- la non-participation du locataire à la procédure judiciaire (par peur, par rejet...) ;
- son absence totale de réaction (par déni, par refus de quitter son logement, en raison d'une détresse psychologique et/ou sociale ...) ;
- le non-recours des locataires aux services sociaux ou aux aides juridiques et/ou au logement (par méconnaissance, par honte, par méfiance...) ;
- une réaction trop tardive de leur part afin d'obtenir de l'aide ;
- une mauvaise information des personnes en situation de risque d'expulsion, surtout en matière d'effectivité du droit (non-recours, non-proposition de droits, d'aides, absence d'accompagnement) ;
- une attitude de non-collaboration, de déni, voire d'agressivité à l'encontre du propriétaire et des personnes tierces (par peur, angoisse, sentiment d'injustice, colère…) ;
- …

Par ailleurs, l'absence d'une véritable solution de relogement constitue l'élément qui va déterminer le non-départ et l'aboutissement d'une expulsion effective.

Les locataires peuvent aussi être pris dans d'autres ***dysfonctionnements systématiques*** liés aux interventions des différents acteurs qui contribuent à la dynamique d'escalade et peuvent gravement jouer en leur défaveur. Citons :

- la complexité et le manque de lisibilité des procédures, en particulier des documents ;
- la faiblesse, l'absence ou le refus d'intervention du CPAS[25] ;
- la multitude d'acteurs et l'éparpillement des responsabilités ;
- la faiblesse ou le manque de communication entre institutions.

Si le conflit ne peut être résolu sans le concours du propriétaire et du locataire, ceux-ci ne sont cependant pas seuls à intervenir dans le processus d'escalade ou de désescalade vers l'expulsion ou le départ forcé. Divers intervenants des champs sociaux et judiciaires ont des rôles clés et spécifiques à jouer pour prévenir les expulsions domiciliaires.

[24] Ceux-ci sont notamment repris de l'étude de l'Observatoire de la Santé et du Social, op.cit.

[25] À titre d'exemple, dans un conflit locatif à la veille de son exécution, on apprend que l'arriéré de loyer est dû à la perte de revenus de remplacement 6 mois plus tôt, mais que la demande d'intervention faite au CPAS a essuyé un refus, précipitant l'arriéré-locatif. Ou encore, dans une autre situation, l'arriéré de loyer est le résultat d'une sanction qui s'accompagne de l'arrêt du paiement direct du loyer pendant 4 mois par le CPAS…

De manière générale, les locataires trouvent difficilement un accompagnement soutenant qui leur permet de traverser l'épreuve dans de bonnes conditions.

À l'inverse, **des facteurs de désescalade** vont contribuer à l'apaisement du conflit et son évolution. Ils permettent de changer le cours de la situation ou d'en limiter les conséquences dommageables :

- une bonne information des personnes en situation de risque d'expulsion : droits et devoirs, effectivité du droit au logement ;
- des démarches proactives vers les personnes, particulièrement celles éloignées des services d'aide (contacts téléphoniques et à domicile) ;
- l'incitation à la participation des personnes à la procédure légale ;
- l'aide à la conciliation et à la médiation lorsque celles-ci sont envisageables ;
- l'aide effective et adéquate au relogement lorsque l'expulsion est prononcée ;
- ainsi qu'une attention marquée aux facteurs de précarité qui touchent les personnes en risque d'expulsion.

L'intervention d'un tiers peut être déterminante en permettant d'établir un lien de confiance, de contribuer à pacifier le conflit et à rechercher les solutions les moins dommageables pour toutes les parties (facteurs de désescalade). Un accompagnement soutenu le plus tôt possible et bien en amont de la procédure permettrait de faire la différence.

E. Manque d'information et fausses croyances

Les témoignages recueillis font état de la difficulté à accéder à une information correcte et compréhensible, que ce soit directement concernant l'expulsion ou au sujet des démarches à entreprendre en matière d'insalubrité par exemple et, de manière plus générale, pour faire valoir ses droits. Rappelons-le : la réglementation est complexe, difficile d'accès, peu centralisée et pas toujours rendue compréhensible.

De notre rencontre avec l'asbl Droits Quotidiens qui accompagne et conseille les professionnels, notamment sur les questions de droit au logement, il ressort un manque de maitrise des obligations en matière de bail, de la procédure d'expulsion ou encore des normes.

Cette méconnaissance concerne les règles et la procédure en matière de bail, en matière de domiciliation, en matière d'expulsion concernant les étapes, l'exécution de la décision, etc. De plus, elle n'est pas seulement le fait des locataires et des propriétaires, mais aussi des professionnels qui reçoivent les bénéficiaires.

Elle s'accompagne de **fausses croyances** en la matière. Par exemple en ce qui concerne :

- L'existence d'une trêve hivernale dans le logement privé ;
- La validité du préavis qui autoriserait le bailleur à procéder lui-même à l'expulsion ;
- L'absence d'enregistrement du bail, l'absence de bail écrit ou l'existence d'une convention d'occupation précaire qui justifierait en soi l'expulsion et son exécution par le bailleur ;
- Les frais d'expulsion ;
- l'utilisation de l'expulsion pour résoudre des conflits intrafamiliaux (entre mère et enfant, pour un couple, entre une grand-mère et ses petits-enfants…) ;
- le rôle du CPAS, en particulier au sujet de sa proactivité ;
- la confusion entre le droit au domicile et le droit d'occupation ;

- les voies de recours contre les expulsions sauvages ;
- l'obligation de relogement de la part du CPAS ;
- le non-paiement du loyer, en cas de logement insalubre, comme moyen de faire pression sur le propriétaire ;
- …

L'absence d'une information claire et accessible contribue grandement au développement de ces fausses croyances et à leur propagation.

On imagine sans peine combien ces fausses croyances vont non seulement peser sur les facteurs d'escalade, mais aussi contribuer au non-recours au droit au sens large.

F. Les expulsions sont la conséquence de situations de non-recours et d'une difficulté à faire valoir ses droits

Du point de vue systémique, les situations recueillies sur le terrain témoignent de difficultés criantes à accéder à la justice et à se faire correctement conseiller et accompagner pour faire effectivement valoir ses droits. C'est ce que confirme l'étude de l'Observatoire de la Santé : « *(…) une **perte de logement** est souvent la **conséquence d'une situation de non-recours qui s'est prolongée dans le temps. Non-recours à un ou plusieurs droits sociaux fondamentaux** (tels que l'aide sociale, l'assurance chômage, l'assurance maladie-invalidité...) **et non-recours sous plusieurs « situations-types** » telles que le **non-accès**, la **non-connaissance**, la **non-proposition** ou la **non-demande** de droits. À partir de diverses situations de non-recours, une série de personnes perdent leur logement, doivent changer de logement ou vivent très longtemps des situations de débrouille dans un contexte où la cohabitation demeure pénalisante (cf. par exemple le taux cohabitant). Ce faisant, elles expérimentent également, exceptionnellement une forme d'exclusion par rapport à ce droit fondamental via une expulsion de leur logement, et finissent bien souvent ensuite par perdre, un à un, l'ensemble de leurs droits sociaux. Cette situation de non-logement entraine, souvent en chaine, en série d'autres situations de perte de droits et de non-recours*[26]. »

Les conditions générales d'accès la justice posent également question tant les réformes récentes semblent encore aggraver ces difficultés (restriction de l'accès à l'aide juridique gratuite, principe du jugement exécutoire par défaut, limitation des possibilités de faire opposition).

« ***Pratiquement la moitié des jugements étaient rendus par défaut, en l'absence des locataires, donc dans l'intérêt exclusif du bailleur !***[27] » Ce pourcentage est confirmé dans la plupart des études que nous avons consultées et est corroboré par des observations de terrain, notamment au niveau des CPAS.

Lorsque les locataires parviennent à participer à la procédure, ils expriment régulièrement le sentiment de ne pas avoir été entendus et que leurs droits n'ont pas été défendus. C'est notamment le cas pour les recours : la coïncidence du délai de recours avec le délai d'exécution de l'expulsion – dans le mois de la signification – rend pratiquement impossible l'introduction d'un appel. Durant ce court laps de temps, toute l'énergie et les ressources des ménages sont focalisées pour tenter de

[26] Observatoire de la Santé et du Social, op. cit.
[27] Ibidem

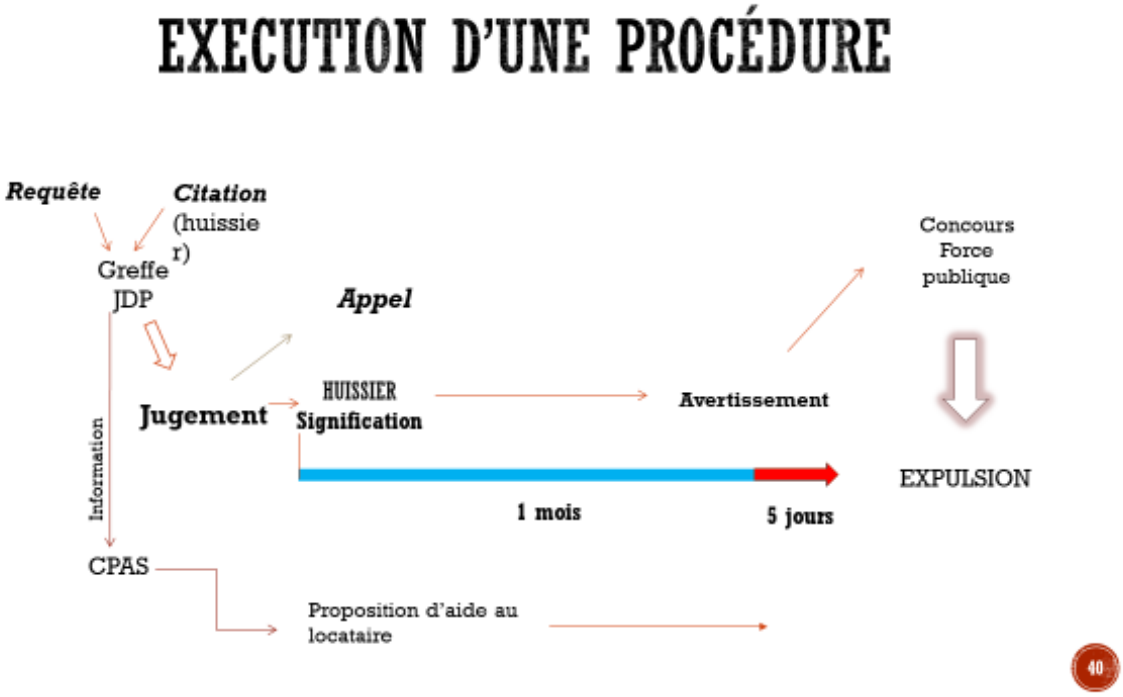
retarder l'exécution, de trouver une solution de relogement ou d'hébergement et, dans tous les cas, de déguerpir avant l'exécution pour en éviter ses conséquences dramatiques. Le recours n'étant pas suspensif, les locataires n'ont pas vraiment le choix et doivent parer au plus urgent !
À l'inverse, la non-coïncidence de la procédure d'enquête en matière de salubrité avec la procédure en justice de paix peut porter préjudice aux locataires.

G. Un « effet d'entonnoir » qui masque les départs forcés

Tous bailleurs confondus, l'étude de l'IWEPS met en évidence un « effet d'entonnoir » : une partie seulement des demandes débouche finalement sur une exécution d'expulsion ; toutes les demandes n'aboutissent donc pas.

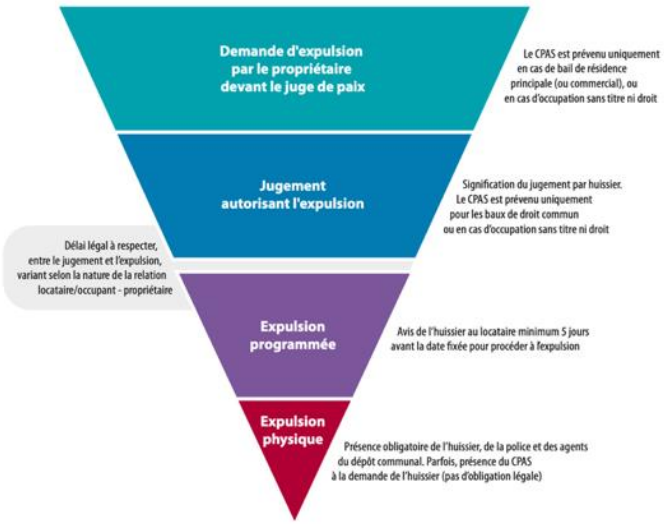
- **Environ 1 expulsion demandée sur 8 aboutirait à son exécution.** En fonction des bailleurs (privés ou sociaux), les décisions sont plus ou moins appliquées.
- Dans les logements publics, on expulse beaucoup moins dans les faits : **pour les bailleurs sociaux, cette proportion est réduite à 15 % des demandes introduites**.
- 80 % des jugements concernent toutefois les bailleurs privés.

Rappel des étapes de la procédure



Source : RWDH

Le graphique suivant (Observatoire 2018) met en évidence cet effet aux différentes étapes de la procédure.



Source : Observatoire de la Santé et du Social, p.16

Pour autant, cet effet d'entonnoir masque une autre réalité : celle des **départs forcés aux différentes étapes de la procédure**, ainsi que les anticipations de l'expulsion.
En effet, concernant la procédure judiciaire, la non-exécution d'une expulsion ne signifie pas que les personnes sont restées dans leur logement.
Une partie des demandes aboutit à une solution satisfaisante (via un étalement, par exemple), une partie des personnes **quitte leur domicile avant que l'expulsion ne soit organisée.** Si les lieux sont quittés avant l'exécution, il y a de toute façon **perte du logement et de son « chez soi »**, sans forcément **retrouver une situation stable** et encore moins un logement moins cher ou de meilleure qualité.
Ce à quoi viennent aussi s'ajouter les différentes formes d'expulsions « informelles » (sur simple envoi d'un préavis, par exemple, mais aussi par la demande orale d'un des occupants du logement à l'encontre d'un autre occupant). Dans ces cas-là, ce n'est plus d'un effet d'entonnoir, mais plutôt de celui d'un « *tuyau* »[28] dont il faudrait parler, car il y a peu ou pas de recours et toutes les pressions exercées peuvent déboucher sur un départ forcé.

[28] Stéphanie Cassilde

De manière générale, concernant les expulsions judiciaires, on pourrait donc parler **d'effet « arrosoir »,** à savoir que de nombreux départs se font tout au long du processus sans pour autant qu'on en ait une vision claire.

H. Un manque de vision d'ensemble et une gestion dans l'urgence

On l'a vu, le processus d'expulsion judiciaire implique **une multitude d'acteurs et d'intervenants** tout au long de sa mise en œuvre : une variété de services sociaux, CPAS, justice de paix, huissiers, forces de l'ordre, déménageurs (parfois, serruriers), dépôts communaux pour la conservation des meubles, maisons d'accueil et dispositifs d'hébergements, etc. En dehors des premiers concernés – bailleurs et locataires – la plupart des intervenants n'ont pas de vision d'ensemble de ce qui se joue. Paradoxalement, cette réalité bien présente et qui mobilise autant d'acteurs est peu maîtrisée et assez mal connue.

Notre démarche exploratoire a confirmé cette intuition : en dehors des acteurs judiciaires (hyper spécialisés et qui ont peu d'interactions avec le secteur du logement), **cette réalité, ainsi que tout ce qu'elle implique en amont, est, dans la pratique, assez peu prise en charge et globalement très méconnue du secteur**, à l'exception des bailleurs publics ou privés qui entament des procédures. Quant à l'aval, l'après expulsion, nous sommes encore plus dans le brouillard… Il y a peu d'acteurs du secteur du logement qui développent une vision d'ensemble de la problématique, des pratiques et des stratégies de prévention ou d'intervention spécifique.

De plus, une fois la procédure engagée, les travailleurs sociaux ont peu de prise lorsqu'ils doivent **accompagner les ménages, souvent en catastrophe** : les décisions judiciaires s'imposent et l'enchaînement des étapes semble inéluctable.

De manière générale, les services sociaux sont saisis d'une situation après son jugement, souvent dans la dernière ligne droite et sous des délais extrêmement courts (une semaine, quelques jours, voire 48h) avant l'expulsion effective. Cela ne leur laisse pratiquement qu'**une faible marge de manœuvre et un grand sentiment d'impuissance**. Paradoxalement, on peut faire l'hypothèse que cet état de fait contribue à la « banalisation » des expulsions par fatalisme, si on ne peut rien y faire…

Sur le terrain, les modalités d'intervention des acteurs, tant judiciaires que sociaux, s'avèrent souvent trop peu efficaces et d'un impact trop marginal. Ceci s'explique en partie par la faiblesse des moyens légaux et humains à leur disposition pour réaliser leurs missions. Faute de prise en charge adaptée, de nombreuses situations, qui pourraient trouver une issue favorable via l'intervention d'un tiers, s'enveniment et s'aggravent durablement, alourdissant la facture finale.

I. « Au plus vite on agit, au plus grandes sont les marges de manœuvre, au plus on a de chances de maintenir les personnes dans leur logement. »

Si l'enjeu de la lutte contre les expulsions est de développer des interventions dès les premiers impayés de loyer, et ce, avant la saisine du juge, les associations rencontrées déplorent que les ménages

concernés les contactent en général alors que la procédure d'expulsion est à un stade beaucoup plus avancé. Ce que confirme un travailleur de l'asbl Comme Chez Nous : « *Si on était intervenus directement, c'est sûr qu'on aurait eu une plus grande marge de manœuvre. Plus la procédure est prise tôt, et plus on a de chances de trouver une solution. Là, la personne se dit qu'elle va se retrouver à la rue. Surtout qu'il y a des enfants qui sont derrière et ça joue sur la psychologie. On l'a inscrit sur la liste des logements sociaux. Mais on reste limités dans notre marge de manœuvre.* »

Ainsi, les démarches amiables que peuvent réaliser les associations sont plus difficilement mobilisables pour la résolution de ces situations une fois l'escalade engagée. Cette dernière va justifier un mode d'action presque exclusivement contentieux.

Plus le stade de la procédure est avancé, plus l'intervention afin d'éviter l'expulsion et de trouver une solution de relogement est limitée. Plus les démarches sont engagées tardivement, moins elles ont de chance d'aboutir à temps (recherches dans le secteur privé, demandes d'hébergement, candidatures auprès des AIS, du logement public…). **On fait face ici à un problème de détection et d'identification en amont des contentieux.**

Pourtant, dès le lancement de la procédure légale, les personnes concernées font face à un risque – potentiel, mais bien réel – de perdre leur logement. Or, toutes les études, et singulièrement en France, montrent l'importance de mettre sur pied des démarches le plus en amont possible, et qui vont à la rencontre des ménages en situation de détresse, avant qu'une procédure légale ne soit engagée. Ce travail de prévention ne peut se faire qu'à condition de mettre en place des procédures et des approches transversales et multidisciplinaires. C'est notamment ce qui se fait en France avec la mise sur pied de la Commission départementale de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions (CCAPEX – voir plus loin).

On pense également au travail qui pourrait être effectué, par exemple, entre les CPAS et les APL pour devenir en mesure de réagir dès qu'une requête ou une citation est introduite afin d'accompagner au mieux les ménages ; au recours à un tiers (médiation, accompagnement, résolution alternative…) pour tenter de résoudre le problème et de pacifier la relation ; à un accompagnement proactif des locataires en difficulté de paiement du loyer et/ou de gestion du logement…

J. Le rôle des CPAS : un « acteur naturel » de la prévention aux pratiques très disparates

Le CPAS est, réglementairement, l'*« acteur naturel »* de prévention en matière d'expulsions: rappelons que la loi dite d'humanisation des expulsions en fait le seul intervenant social de prévention systématiquement averti de l'introduction d'une procédure judiciaire et chargé de proposer son aide « *de la manière la plus appropriée qui soit*. »[29]

Sur le terrain et de ce que nous avons pu observer, on constate cependant des pratiques très disparates. Les CPAS semblent dans l'ensemble assez peu réactifs sur ces questions : la prise en charge spécifique de cette problématique, pourtant répandue, relèverait plus de l'exception que de la règle. De bonnes pratiques existent – nous y reviendrons – mais le constat général témoigne davantage d'une faiblesse d'intervention, voire, dans certains cas, d'une absence caractérisée.

[29] Loi du 30 novembre 1998.

Ainsi, de nombreux CPAS semblent ne pas disposer de données chiffrées sur le nombre de situations d'expulsions qu'ils ont eux-mêmes à traiter, voire même ne pas avoir de processus de traitement interne des informations reçues des greffes de justice de paix…

Comment l'expliquer ? La multiplication des compétences affectées aux CPAS ces dernières années, ainsi que l'aggravation générale des conditions socio-économiques mettent une pression considérable sur les services. Le manque de moyens suffisants pour faire face à l'ensemble de ces missions est régulièrement rappelé par ce secteur sur-sollicité. C'est particulièrement vrai vu le rôle spécifique qu'ils sont appelés à jouer en matière d'expulsions.

En pratique, il apparait en effet que l'information sur l'enclenchement de la procédure judiciaire n'est pas systématiquement transmise par les greffes. Il semble aussi qu'il n'existe pas de procédure unifiée et que chaque CPAS développe son approche en fonction des moyens dont il dispose, de son contexte géographique, de son organisation interne… Les pratiques vont du simple courrier envoyé à des démarches plus « pro » actives comme le fait de se rendre sur place et d'avoir une personne dédiée aux expulsions. C'est notamment le cas du CPAS de Namur.

On remarque aussi des différences marquantes entre les CPAS de grandes zones urbaines et ceux d'entités semi-rurales/rurales. À titre d'exemple, le CPAS de Wanze (12.000 habitants) traite environ 25 dossiers d'expulsion par an, dont seulement deux ou trois aboutissent à des expulsions effectives. Ce nombre relativement restreint de dossiers permet un accompagnement plus poussé que pour les CPAS qui ont à gérer plusieurs centaines de situations par an.

Dans l'ensemble, faute de moyens, les CPAS s'occupent en priorité des personnes déjà suivies au sein de leurs services et très peu adoptent des démarches vers les locataires qui leur sont inconnus. Paradoxalement, les entretiens réalisés laissent entendre que les ménages inconnus des CPAS seraient majoritaires parmi les demandes d'expulsions qui leurs sont signalées. Cela nous a été confirmé par deux CPAS auxquels nous avons demandé de spécifier la procédure et les démarches entreprises.

Certaines catégories font parfois l'objet d'une attention particulière, c'est le cas, par exemple, des personnes âgées ou des familles avec enfant(s) au CPAS de Namur.

Nos échanges font l'unanimité sur le fait que **l'envoi d'un simple courrier a un impact très limité** et produit très peu de réaction de la part des locataires. À Namur, moins d'un courrier sur deux fait l'objet d'un suivi de la part du CPAS, que ce soit par téléphone ou via ses permanences. Le taux de réponses aux courriers varie fortement d'après ce qu'on a pu observer et entendre. On peut y voir plusieurs explications : la façon dont les courriers sont rédigés et l'accès à l'information, l'appréhension et la distance à l'égard des institutions, l'assimilation des courriers officiels à la contrainte…

Lorsque les personnes répondent et contactent le CPAS, on retrouve une série d'aides qui sont proposées, en fonction de l'urgence. Nous reprenons ici deux procédures qui nous ont été transmises par les CPAS de Binche et de Huy.

« *Lorsqu'une personne se présente avec un avis d'expulsion, un dossier est examiné au comité afin de voir la possibilité de lui octroyer une attestation de sans abri. La personne est aidée dans ses démarches d'inscription auprès de sociétés de logements sociaux et auprès de l'agence immobilière sociale. Un accompagnement dans des recherches de logement dans le secteur privé peut être mis*

en place. Des contacts avec des maisons d'accueil sont pris. La personne peut faire une demande pour obtenir un logement de transit (le dossier est présenté à un Comité Patrimoine). Afin de faciliter l'accès à un nouveau logement, les démarches pour obtenir un prêt à 0 % pour une garantie locative auprès de la RW sont également expliquées (mais il y a beaucoup de refus). Les explications sur une future éventuelle prime d'installation sont données. »[30]

« *Lorsque notre centre reçoit une requête pour une expulsion, un agent du service logement envoie un courrier afin d'informer la personne qu'une requête pour expulsion a été envoyée et afin de proposer notre aide. Si la personne nous recontacte afin d'être aidée, nous la recevons et entamons un suivi si la situation n'est pas urgente. Généralement, nous prenons aussi contact avec l'huissier de justice afin de savoir où on est la procédure. Si la situation est urgente et que l'expulsion a déjà été prononcée, nous renvoyons la personne vers l'assistante sociale d'urgence du service social général afin qu'une solution de relogement soit trouvée (hébergement d'accueil, hébergement chez un proche…).* »[31]

Un CPAS interrogé annonce avoir purement et simplement **arrêté l'envoi de courrier**, le considérant inutile vu qu'il ne produit pas d'effet ! Espérons qu'une telle pratique, contraire à loi d'humanisation, reste totalement marginale.

« *La façon dont les CPAS informent les personnes en situation de risque d'expulsion de l'aide à leur disposition n'est pas précisée dans la législation. D'après notre enquête, les CPAS semblent généralement procéder par écrit, via un simple courrier d'information. Pourtant, les barrières à l'écrit sont largement identifiées, tout particulièrement pour des publics précarisés. Parmi les chiffres à notre disposition, un CPAS bruxellois évalue à 30 % le nombre de personnes venant effectivement chercher une aide auprès du service parmi celles ayant reçu le courrier d'information. Rien ne confirme toutefois que le courrier ait été bien reçu, compris et qu'il soit à la source de la démarche entreprise auprès du CPAS par la personne en risque d'expulsion. De plus, une part significative des personnes ne recourt pas aux aides du CPAS en raison d'à priori (image de « l'assistance »,...) ou de mauvaises expériences passées.* »[32]

Après nos échanges avec les acteurs du secteur, il en ressort un fort sentiment d'impuissance… Les travailleurs évoquent la surcharge de travail comme obstacle et se sentent assez démunis face à cette problématique qui vient s'ajouter à une situation où les logements décents et bon marché sont une denrée rare.

Il est à noter **qu'il n'existe pas d'obligation légale stricte de transmission du jugement ou de l'exécution de celui-ci par l'huissier au CPAS !** Cette lacune dans la législation est pointée par les juristes van der Plancke V. et Bernard N. dans l'étude *Les expulsions de logement : aspects juridiques*[33] : « *Dans son volet « information du CPAS », la législation apparait donc lacunaire à plus d'un titre. Parmi les carences les plus saillantes : elle ne prévoit pas l'information des CPAS des jugements d'expulsion attenant aux baux de résidence principale (qui sont pourtant les plus courants) alors que les CPAS pourraient intervenir très utilement à ce stade critique. La loi n'impute en outre à aucun des acteurs la responsabilité de prévenir le CPAS des avis d'expulsion, informant des lieux et dates fixées pour procéder aux expulsions physiques. Enfin, en cas de défaut d'information d'une demande d'expulsion au CPAS, la loi ne prévoit aucune sanction.* »

[30] Informations transmises par mail en juin 2022 par le CPAS de Binche.
[31] Informations transmises par mail en juin 2022 par le CPAS de Huy.
[32] Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2018), *op.cit.*, p.83
[33] Ibidem, 2018.

Enfin, ils rappellent également que « *sa mission d'information et d'accompagnement des personnes est définie de façon très ouverte et peu contraignante. Le CPAS ne porte aucune obligation de résultat.* »

K. De l'expulsion au sans-abrisme ?

L'étude de l'IWEPS et les observations de terrain montrent également que les expulsions ne sont pas toujours des événements isolés : elles peuvent se répéter plusieurs fois dans le parcours d'un locataire. On peut parler de « cycles » qui tendent à s'installer et qui s'expliquent par le fait que les personnes en situation d'expulsion peinent à sortir de la spirale du mal-logement tant les obstacles sont nombreux. Il s'agit d'un engrenage qui, une fois enclenché, maintient les personnes dans des situations dont il est très difficile de sortir et favorise donc, tôt ou tard, de nouvelles situations d'expulsions, voire l'absence de chez soi ou le sans-abrisme.

« *La perte d'un logement est souvent le résultat d'un processus long et complexe. Le sans-abrisme découle dans un certain nombre de cas d'une expulsion domiciliaire sans solution de relogement. Les personnes sans-abri font face à des problèmes multiples qui s'entendent dans plusieurs domaines de la vie (la Strada, 2013). En outre, le fait d'avoir un domicile, un logement et une adresse constitue un socle de base pour l'octroi de tous les droits sociaux et l'accès aux droits en général. L'absence ou la perte d'un logement, sans obtention d'adresse de référence, s'avère lourde de conséquences en termes de non-accès aux droits et d'exclusion des droits.* »[34]

De nouveau, aucune donnée fiable n'existe en Belgique quant au **lien de causalité entre expulsions et sans-abrisme.** Les données récoltées auprès des Relais Sociaux pour le compte de l'IWEPS ne permettent actuellement pas de définir le pourcentage de personnes ayant été exposées à une situation d'expulsion. Cependant, un lien direct a été établi entre les expulsions et le « sans-abrisme » suite aux publications de la sociologue Avramov[35] qui souligne que l'expulsion du logement constitue une des causes majeures du sans-abrisme au niveau européen.

D'après les observations de terrain et les données que nous avons pu récolter auprès de structures accueillant du public sans-abri, il est évident qu'un nombre non négligeable de personnes a connu ou connait une situation d'expulsion. Et de manière générale, l'ensemble des départs forcés, quel que soit le type d'expulsion, débouche sinon directement sur une situation de sans-abrisme, en tout cas sur une absence de chez soi. À titre d'exemple, le dénombrement récent réalisé à Charleroi indique que 29,5 % des personnes en absence de chez soi seraient hébergées par leur entourage, 50,5 % en foyer d'hébergement (maison d'accueil, logement de transit…) et 5 % sont menacées d'expulsion.[36] L'hébergement chez des parents ou des amis est même estimé à 37,9 % à Namur.[37]

Plusieurs rapports montrent en effet que les expulsions sont courantes dans le parcours des personnes « sans chez soi » : « *Ce qui frappe également, c'est que la vie des personnes sans abri se caractérise par une répétition de ruptures, de l'enfance à l'âge adulte. Interrogées sur leur vécu, les personnes rencontrées dans le cadre d'une étude participative, effectuée par l'Observatoire de la Santé et du*

[34] Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2018), op.cit, page 25
[35] Citons notamment ces deux publications aujourd'hui épuisées, Homelessness in the European Union, Bruxelles, FEANTSA, 1995 et La Main invisible du marché du logement, Bruxelles, FEANTSA, 1996.
[36] Dénombrement sans-abrisme et absence de chez soi, Charleroi, KUL – LUCAS, UCL- CIRTES, SLP, FRB, mars 2022
[37] Ibidem

Social de Bruxelles-Capitale entre août 2009 et février 2010, parlent d'un « mauvais départ » : des situations familiales parfois compliquées, du rejet et des abandons, une vie en institution, les dettes, la violence, des troubles mentaux, l'alcoolisme, des difficultés de logement et parfois des ***expériences d'expulsions****, une vie sans perspective d'avenir. Les situations vécues par les personnes sans abri sont souvent reproduites de génération en génération.* »[38]

« ***La mobilisation des acteurs associatifs et institutionnels autour de la prévention des expulsions est d'autant plus déterminante que l'expulsion fragilise durablement les parcours résidentiels des personnes qui l'ont subie.*** »[39]

[38] Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2010), op.cit, p. 73

[39] *Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisées.* Fondation Abbé Pierre, mars 2020.

III. Les expulsions administratives : quels constats spécifiques ?

A. Préambule : focus sur une situation récente[40]

Suite à la fermeture collective pour cause d'insécurité/insalubrité d'un bâtiment à la rue des Campeaux à Tournai en juin 2020 qui concernait 38 ménages et à la demande des acteurs locaux mobilisés au sein du Collectif Droit au Logement (DAL) de Tournai, le Rassemblement Wallon pour le Droit à l'Habitat a contribué à une démarche participative avec des locataires concernés pour documenter leur expérience et faire en sorte qu'elle n'arrive plus ou que cela se passe autrement. En effet, cette démarche d'écriture comporte aussi des pistes concrètes pour améliorer le suivi et l'accompagnement des personnes victimes d'expulsions administratives. Elle a été réalisée dans une étroite et fructueuse collaboration avec le Collectif DAL de Tournai, la maison d'accueil l'Étape, le Centre d'Information et d'Éducation Populaire (CIEP), WaPi et l'aisbl Periferia.

Ce chapitre reprend, en grande partie, les constats posés par les ex-locataires, ainsi que nos retours de terrain alimentés par l'expérience des associations membres du RWDH telles que Solidarités Nouvelles et Comme chez Nous.

[40] L'entièreté de l'expérience fait l'objet d'une *publication : Mal Loti·e·s. Enquête sur notre expulsion, en quête de solutions,* 1er édition, 2021, 40 p. téléchargeable sur www.daltournai.be et www.rwdh.be notamment. Les constats et recommandations formulés dans ce rapport en sont directement extraits. Lire aussi la suite de cette analyse dans *Fermeture de bâtiments insalubres : ne plus faire d'omelette et ne plus casser d'œufs !* D.Praile, RWDH, Les Echos de Picardie, année 2021, n° 1, p.20.

Rappel des faits

« *Le 21 juin 2020, un incendie fait un mort dans l'ancienne brasserie convertie en une quarantaine de logements, entre la rue des Campeaux et le Quai St Brice au centre de Tournai. Deux jours plus tard, par mesure de sécurité, tout le bâtiment est fermé par le Bourgmestre : les 38 locataires doivent être partis dans la semaine*[41]*. Une solution est bricolée dans l'urgence : celles et ceux qui le souhaitent pourront être hébergé·e·s dans l'ancienne maison de retraite du CPAS de Templeuve. Mais les difficultés ne font que commencer pour les habitant·e·s… Les jours suivants, le Collectif Droit au Logement de Tournai monte au créneau pour demander une politique de logement plus adaptée, en particulier : la nécessité de petits logements publics, sans lesquels les habitants n'ont pas d'autre choix pour se loger ; de réelles solutions de relogement avant de procéder à de telles fermetures et que sorte de terre la douzaine de logements de transit prévus de longue date. Enfin, avec ses partenaires et ses membres, il tente de rassembler les habitants : des travailleur·euse·s du DAL, du CIEP et de l'Étape vont les accompagner collectivement pour faire valoir leurs droits*[42]*.*

Dans les semaines qui suivent, cet hébergement d'urgence pose de sérieuses questions. Excentré, en très mauvais état, sans possibilité de cuisiner, une partie du bâtiment est condamnée, etc. : le home n'est guère en meilleur état que les logements fermés. D'ailleurs, la majorité des locataires préférera se débrouiller par ses propres moyens, mais y perdra par la suite...

Après plusieurs interpellations à l'initiative du DAL Tournai et de ses partenaires, une rencontre se prépare le 18 septembre 2020 entre des habitant·e·s d'une part, et le Bourgmestre, l'échevine du logement et la présidente du CPAS d'autre part. La rencontre produit un sursaut de l'ensemble des services pour répondre globalement à leurs demandes très concrètes. Trois mois plus tard, presque tou·te·s ont été relogé·e·s auprès de la société de logement public le Logis Tournaisien, ont pu récupérer une partie de leurs effets personnels et, pour une petite minorité, entamer une procédure en justice contre le propriétaire. Sur ce dernier point, c'est le DAL qui prendra l'initiative de les mettre en contact avec une avocate et de les aider à organiser leurs démarches en justice. »

Source : Rapport d'activité du RWDH 2020.

Un bilan mitigé qui fait émerger une série de problèmes

En plus de la catastrophe vécue et de la perte de leur logement en quelques jours, c'est le parcours qui suit qui est semé d'embûches :

- la difficulté, voire l'impossibilité de trouver une bonne solution de relogement dans ces conditions et un délai si court, alors que c'est déjà très compliqué en temps normal ;
- une solution d'hébergement peu adaptée mais qui nécessitera pourtant de se battre pour qu'elle soit prolongée jusqu'au relogement effectif ;
- des inégalités de traitement, en particulier pour celles et ceux qui se sont relogés par leurs propres moyens et n'ont pas bénéficié des mêmes aides : pour déménager et entreposer leurs effets (puis les récupérer en mauvais état), être accompagnés, mais aussi bénéficier d'un relogement public, *etc* ;

[41] https://www.notele.be/it61-media81526-incendie-mortel-les-locataires-de-la-rue-des-campeaux-a-tournai-doivent-faire-leurs-valises-d-ici-la-fin-de-la-semaine.html

[42] https://www.notele.be/it61-media82153-droit-au-logement-pour-une-politique-du-logement-plus-adaptee.html

- des relations compliquées avec les différents services pas toujours soutenants et qui mettent parfois la pression ;
- une coordination et une communication un peu hasardeuses qui embrouillent les habitants et les atomisent plutôt que de les renforcer.

Comme on peut l'imaginer, la situation a été rendue particulièrement critique en pleine crise sanitaire, au sortir du premier confinement. Mais ces conditions particulières n'expliquent pas tout.

Au dire des habitants, le plus difficile après cette catastrophe traumatisante et un déguerpissement dans l'urgence, c'est d'avoir été aussi peu pris en considération et de ne pas avoir été d'emblée soutenus et accompagnés comme ils pouvaient l'espérer pour être relogés dans de bonnes conditions. L'attitude des différents services a été déterminante même si, en fin de compte, le rapport de force a permis d'arriver à un bilan d'ensemble satisfaisant : l'implication très active des membres du DAL dans l'accompagnement et le suivi auront permis de faire la différence.

B. Une situation qui n'est pas isolée et révèle des constats communs

Bien qu'elle paraisse exceptionnelle, la fermeture de la rue des Campeaux n'est qu'un nouvel épisode d'une longue série de fermetures de bâtiments aux quatre coins de la Wallonie, au fil des années. Une série qui permet de tirer des constats communs.

1. Un scénario qui se répète

L'application des réglementations en matière de salubrité peut déboucher, dans les situations les plus critiques d'insalubrité avérée, sur la **fermeture du logement déclaré inhabitable**. Des situations minoritaires, mais qui concernent généralement des ménages en situation de grande vulnérabilité[43] et qui peuvent aboutir à la perte pure et simple du logement (soit une « double peine sociale » pour des locataires déjà victimes de conditions de logement insalubre).

Des fermetures se répètent dans différentes villes wallonnes depuis de nombreuses années. Elles frappent durement des locataires vivant déjà dans des conditions très difficiles. Elles sont connues, produisent des effets semblables et comportent **des points communs interpelants**, notamment :

- des locataires à petits revenus qui n'ont pas d'autre choix pour se loger ;
- la nécessité pour les locataires d'ensuite batailler collectivement pour être réellement entendus et soutenus par les autorités publiques ;
- l'hébergement d'urgence et le relogement, qui ne sont pas anticipés, se concrétisent de manière bricolée et sous pression, parfois même sous contrainte ou en conditionnant le soutien et l'accompagnement au fait d'accepter l'hébergement proposé ;
- des habitants qui se retrouvent pris entre les logiques antagonistes des marchands de sommeil et des autorités publiques : ils dépendent des premiers pour se loger et subissent les décisions des secondes ;
- une difficulté partagée à accéder à la justice et obtenir réparation (notamment au vu d'une jurisprudence décevante).

[43] Morel Thibault et Van Hootegem Henk, *Les expulsions pour cause d'insalubrité : révélatrices de l'ineffectivité du droit à un logement décent dans les situations de pauvreté ?* Dans : *Echos du Logement*, n° 123, juillet 2018, pp. 56-58

2. Des locataires peu protégés

La règlementation actuelle est très complexe et ne protège pas suffisamment les locataires. **Ils ne bénéficient pas des protections élémentaires garanties dans le cas des expulsions judiciaires** (pas de délai minimum garanti, pas d'obligation d'avertir le CPAS, recours au Conseil d'État contre la décision de fermeture…).

Les locataires se retrouvent le plus souvent mis sous pression alors qu'ils vivent des situations déjà compliquées et devraient être davantage soutenus. Ce sont les locataires qui paient le prix fort en subissant les conséquences directes de la fermeture (double peine).

L'obligation de relogement à charge des autorités publiques ne résout pas les problèmes qui se répètent. **La question du relogement n'est pas suffisamment anticipée,** en particulier dans le cadre d'opérations de contrôle systématique par quartier. **L'obligation légale n'aboutit pas automatiquement au relogement** (obligation de moyen, fonction des logements disponibles, solutions d'hébergement[44], etc.).

3. Des bailleurs peu ou pas sanctionnés

Ces constats sont d'autant plus interpelants que les bailleurs sont, par ailleurs, peu sanctionnés et ne contribuent pas à solutionner le problème alors qu'ils portent une lourde responsabilité. La fermeture seule n'est pas d'office une sanction pour le bailleur, mais bien pour les locataires. D'ailleurs, il arrive même que, suite à l'expulsion, la rénovation soit facilitée sans bénéficier aux premiers concernés.

Les arrêtés de fermeture ne sont pas toujours suivis d'effets, si bien que des logements sont parfois remis en location, les bailleurs sont rarement sanctionnés (absence de poursuites pénales, faible taux d'amendes régionales, *etc.*). Le seul moyen d'obtenir réparation pour le locataire est **d'agir en justice de paix** : c'est rarement la priorité dans des situations d'urgence souvent critiques ; les procédures administratives (contrôle de la salubrité) et judiciaires ne coïncident pas ; la jurisprudence n'est pas très favorable aux locataires (indemnité d'occupation).

Enfin, ces réglementations complexes ont parfois été instrumentalisées pour reléguer à bon compte un public très fragilisé (certains faisant face à plusieurs expériences successives d'expulsions administratives !). On doit en tout cas s'interroger : ces procédures *« ne fonctionnent-t-elles pas comme un mécanisme d'exclusion supplémentaire envers les personnes vulnérables, lorsqu'elles ne sont pas couplées à une offre suffisante de logements abordables et de qualité ? »*[45]

[44] À titre d'exemple, il est fréquent qu'au moment de l'annonce de la fermeture, on questionne les locataires sur leur capacité à être hébergé·e·s dans la famille ou chez des ami·e·s. Si c'est le cas, il n'est pas rare qu'ils sortent des listes des personnes à reloger et parfois que l'accompagnement s'arrête là, voire qu'ils ne bénéficient pas de l'aide apportée aux autres…

[45] Morel Thibault et Van Hootegem Henk, 2018.

IV. Expulsions illégales ou sauvages : quels constats spécifiques ?

« *L'expulsion sauvage ou illégale s'opère en dehors du cadre légal, par le passage en force du propriétaire ou bailleur. Il n'y a donc pas d'élément spécifique relatif à son déroulé mais bien aux recours potentiels pour les personnes l'ayant subie. Il est interdit, pour tout bailleur, d'effectuer lui-même une expulsion forcée, de façon directe ou indirecte. Dans ce dernier cas, il s'agit par exemple d'augmentations de loyer en cours de bail, de la coupure de gaz et d'électricité ; de toutes formes de harcèlement en vue de forcer le départ des personnes. Dans le premier cas, on entend par exemple l'envoi d'un préavis illégal ; le changement de serrures ; la mise à la rue (ou la mainmise sur) des biens des locataires.* »[46]

Pour la **Cour européenne des droits de l'homme**, la perte de son domicile est une forme extrême d'ingérence dans le droit protégé par l'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales : **toute personne menacée d'expulsion doit disposer de voies de recours**.

Cette partie s'appuie à la fois sur plusieurs entretiens menés avec les asbl Comme chez Nous (Charleroi) et Solidarités Nouvelles (Charleroi), ainsi que sur des éléments provenant de la littérature.

A. Des victimes particulièrement vulnérables

Les retours du terrain démontrent que les expulsions sauvages concernent majoritairement des situations dans lesquelles on retrouve au départ une série d'infractions (pas de bail écrit, logements insalubres ou de mauvaise qualité, pratiques douteuses des bailleurs…), ainsi que des personnes particulièrement vulnérables (personnes sans-papiers, personnes isolées, en grande précarité…). Ce constat implique la nécessité de traiter ces expulsions avec une approche différente des expulsions par voie judiciaire. D'une part, les personnes concernées ont généralement peur et hésitent à faire des démarches par risque de représailles, de perdre leur logement, par manque de confiance dans les institutions…. D'autre part, ces logements de moindre qualité sont bien souvent la dernière solution pour des personnes qui n'en trouvent pas sur le marché « classique » et font l'objet de nombreuses discriminations : ils constituent la frange marginale du marché locatif privé, on les appelle aussi « logements sociaux de fait ». Ces bailleurs se trouvent dans un rapport de force inégal et organisent des relations de dépendance dans lesquelles les locataires sont pris au piège et face auxquelles ils n'ont que peu de moyens de faire valoir leurs droits. Ce à quoi vient s'ajouter une forme d'« *habitude de la maltraitance* »[47] pour des personnes aux parcours chaotiques et contraintes à des logiques de survie qui ne sont pas dans la norme.

Il nous a été rapporté plusieurs cas dans lesquels, malgré la tentative de dépôt de plainte à la police, les propriétaires restent menaçants et n'hésitent pas à se montrer violents pour faire littéralement déguerpir les personnes.

[46] Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2018), page 36
[47] Cassilde Stéphanie, Comme Chez Nous asbl.

Comme le souligne le rapport de Van der Plancke V. et Bernard N.[48], « *l'expulsion illégale présente, elle aussi, un certain degré de prévisibilité au regard des conditions de location. Ainsi des pratiques de marchands de sommeil ou de propriétaires malhonnêtes semblent avoir été systématiquement présentes chez les personnes rencontrées et ayant vécu une expulsion illégale.* »

Dans son étude de 2015, l'IWEPS soulevait déjà la fréquence, en Région wallonne, des expulsions illégales *« suite à des pressions exercées par un propriétaire sur un locataire (augmentation excessive du loyer, menaces par courrier envoyé par un avocat ou le propriétaire lui-même,...), aux conditions insalubres du logement, aux coupures de gaz et d'électricité suite à des factures impayées, qui forcent le locataire à quitter le logement si l'hiver est trop rigoureux, aux évictions de locataires qui ne disposent pas d'un contrat écrit,... »*.[49]

« *Le contexte d'illégalité est donc présent dans l'avant et le pendant expulsion, rendant ces personnes sauvagement expulsées doublement victimes au regard de la loi. En effet, « Le droit de la location de logements, dominé par l'article 1762bis du Code civil imposant l'intervention et l'appréciation du juge pour la résolution du bail, ne permet pas au bailleur de se faire à lui-même justice, que ce soit par une reprise forcée des lieux loués de nature à constituer une violation de domicile, ou par des entraves même temporaires apportées à une occupation locative qui a pris cours, consistant par exemple en interdiction matérielle d'accès ou en suppression de services nécessaires au logement sûr et décent tels que l'alimentation en eau, en électricité ou en chauffage. Ces comportements constituent des voies de fait inacceptables et dignes de sanction [...]. Sans cette règle, le marché du logement, spécialement celui des personnes les moins favorisées, deviendrait un lieu de violence contraire à la justice et soustrait au droit.*[50] » La loi de la jungle en somme…

B. Peur d'agir, priorité à se reloger

Les moyens déployés par ces propriétaires pour **faire pression à l'expulsion** sur leur locataire sont multiples et se manifestent de différentes manières : changement de la serrure, coupure du gaz, d'électricité, de chauffage, confiscation du courrier, faux prétextes, menaces téléphoniques, verbales, harcèlement, violence, recours à des « gros bras »… L'objectif est de pousser les personnes à bout et d'instaurer un climat de peur qui forcera les locataires à déguerpir. Lorsque ceux-ci résistent, le propriétaire peut faire appel à des hommes de main et à la violence physique. Dans certains cas, certains propriétaires en viennent même à détériorer volontairement leur logement pour faire dégager les locataires.[51] Le dépôt de plainte à la police ne règle pas tout, voire aggrave la situation. D'autant que des refus d'acter les plaintes sont régulièrement rapportés dans différentes villes du pays. Et lorsqu'elles sont actées, elles sont rarement suivies d'effets : ces questions ne constituent généralement pas les priorités de poursuite des parquets. Pour les personnes exposées à ces violences, il en résulte un manque de confiance dans les institutions qui devraient les soutenir et une forme de « désenchantement » face aux difficultés à se défendre et faire valoir leurs droits (« *la justice, ce n'est pas pour nous* » ou « *à quoi bon de toute façon ?* »). C'est aussi une source supplémentaire de stress et de vulnérabilité qui vient s'ajouter à des conditions de vie et de logement déjà difficiles.

[48] Van der Plancke V. Et Bernard N. (2019), Les expulsions de logement : aspects juridiques, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, p.54

[49] Ibid., p.20

[50] Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2018), op.cit, p.66

[51] https://www.dhnet.be/regions/bruxelles/schaerbeek-un-marchand-de-sommeil-casse-tout-pour-expulser-ses-locataires-626c10f67b50a603c1c012a5

Il en résulte une quasi-invisibilité du phénomène alors même que dans les services d'accueil, les cas d'expulsions sauvages sont monnaie courante. « *Bien souvent, ce qui se passe, c'est qu'on essaie de pousser la personne (à porter plainte) pour entamer une procédure en justice en orientant vers des associations spécialisées où il y a des permanences avec des juristes, mais les retours qu'on a dans 95 % des cas, c'est que c'est une procédure qui est longue, dont on n'est pas sûr qu'elle va aboutir, les personnes ont peur des retours de violence et les personnes veulent tourner la page. Le fait de rentrer dans une procédure, ça va continuer dans cette problématique et donc ils se focalisent dans la recherche d'un autre logement. À ma connaissance il n'en a pas un qui a poursuivi le propriétaire pour une expulsion illégale.* »[52]

C. Défaut d'intervention et refus d'acter la plainte

« *Face aux expulsions illégales, le syndicat des locataires Droit au logement signale une double difficulté pour le locataire qui sollicite une intervention policière qui peut pourtant s'avérer très efficace. Tout d'abord, avant une expulsion illégale, lorsque n'existe encore qu'une menace, l'intervention de la police ne serait pas systématique selon cette association : « (La) propriétaire menace le locataire et met les affaires dans l'escalier. Appel à la police qui dit ne pas avoir à intervenir. Il a fallu insister, rappeler à plusieurs reprises et citer les articles du code pénal en cause (...) pour que la brigade accepte de venir... 1h30 plus tard. Entretemps, la propriétaire s'énervait, tapait les affaires dans l'escalier. Lorsque la police est intervenue, la propriétaire s'est calmée et la personne a pu rentrer dans le logement. » (SN, 2011, p. 28). Ensuite, après l'expulsion illégale, le locataire expulsé ne réussit pas toujours à déposer plainte : « Une locataire expulsée par la force est accompagnée au commissariat par le délégué du DAL (...). Dans deux commissariats, ils sont déboutés malgré le document (rédigé par la Ligue des Droits de l'Homme de Liège), estimant que c'est du civil et qu'il faut s'adresser au juge de paix ! L'appel du chef de corps a permis qu'au troisième commissariat, la plainte soit enfin actée et que le policier intervienne auprès du propriétaire en exigeant qu'il restitue les clés. Le locataire a pu réintégrer le logement dans la soirée. » (Idem). L'association recommande une formation spécifique dans les commissariats pour que les plaintes soient actées et que la police intervienne « systématiquement ».* »[53]

Ici également, il s'agit d'un scénario qui se répète au fil des années et dans différentes villes de Wallonie ou du pays. Ces difficultés ne sont pas isolées comme le confirme le rapport de l'IWEPS ; « *Une remarque, formulée lors d'un atelier « logement » organisé par la Ville de Charleroi, va exactement dans le même sens que le syndicat des locataires : « Il est constaté par plusieurs d'entre nous que la police n'a pas toujours le bon comportement face aux plaintes des locataires lésés et renvoie vers le tribunal pénal au lieu d'enregistrer leurs plaintes et rédiger un P.V. afin de déposer une requête devant la Justice de Paix. ». Suite à ce constat, l'atelier « Logement » conseille d'élaborer un modus operandi de commun accord avec « les services de Police, le Service Logement, le CPAS et les diverses associations de promotion de logement.* [54]»

En réalité, l'expérience de terrain montre que ces refus d'intervention ou d'acter la plainte semblent répandus et constituent un problème structurel plutôt que marginal. De nombreux témoignages font état des difficultés comparables rencontrées : refus d'intervention, intervention avec parti pris en faveur du propriétaire, renvoie systématique au juge de paix, refus d'acter la plainte.

[52] Travailleur social, Comme Chez Nous asbl
[53] IWEPS, op. cit.
[54] Ibidem

« *À Liège, suite à l'action menée par le secteur associatif, un ordre de service émanant du Chef de Corps de la Police locale rappelle que toute infraction pénale liée à une expulsion illégale doit « faire l'objet d'un procès-verbal » et que le dépôt de plainte « peut parfois être l'occasion de détecter des marchands de sommeil, ou lorsque nous avons affaire à des propriétaires excédés par les agissements de leurs locataires (défauts de paiements répétés, par exemple), de leur rappeler les procédures légales. »* » (Police locale de Liège, 2012)

Cette expérience particulière devrait être généralisée : la mesure adoptée durant le moratoire « covid » sur les expulsions en Région wallonne comportait un rappel de l'obligation d'intervention pour empêcher les expulsions illégales. Même si elle avait été adoptée pour des raisons sanitaires, cette mesure devrait être généralisée.

Par ailleurs, il n'existe pas de dispositions civiles spécifiques dissuasives de ces pratiques. Nous y reviendrons.

DEUXIÈME PARTIE : PISTES

I. Pistes et mesures générales de prévention

Comme nous l'avons vu dans la partie consacrée aux constats, la situation des expulsions est complexe et touche à de nombreux domaines et compétences. La prévention des expulsions demande donc avant tout une stratégie concertée avec l'ensemble des acteurs et la création de nouvelles collaborations et alliances. Ce présent rapport souhaite donc proposer de nouvelles pistes, de nouvelles manières de faire impliquant des changements de paradigmes et ne se limitant pas à des changements législatifs. Les recommandations que nous développons dans ce chapitre ne se limitent donc pas seulement à la matière du logement ; elles s'adressent aussi au secteur du social et au monde judiciaire.

Lors de cette démarche exploratoire, nous avons eu l'occasion de voir sur le terrain de nombreuses initiatives déjà à l'œuvre, même si elles sont souvent isolées et qu'elles disposent de peu de moyens.

Bien que peu d'études se soient penchées sur la question du cout des expulsions en Belgique, plusieurs rapports français[55] évoquent le principe que **chaque euro dépensé en prévention des expulsions pourrait faire économiser jusqu'à huit euros aux pouvoirs publics** devant faire face à une perte de logement.[56]

Avant toute chose, nous souhaitons rappeler que la meilleure prévention contre les expulsions, c'est le logement public qui, de par son plafonnement des loyers et ses dispositifs d'accompagnement, permet de limiter très fortement les expulsions, comme nous le décrivons dans la partie « Constats ». Le marché privé, de par son fonctionnement actuel, ne permet pas d'assurer l'effectivité du droit à l'habitat et vulnérabilise les locataires malgré les dispositifs de protection existants.

À noter que nous proposons ici une série de pistes qui impliquent la collaboration de différents acteurs que nous n'avons pas toujours eu l'occasion de consulter. Un travail de concertation doit être mis en place pour pouvoir peaufiner et envisager la mise en œuvre concrète des pistes proposées.

[55] Voy. N. Démoulin (Député), M. Leblanc Laugier (Inspectrice générale de l'administration du développement durable, au CGEDD) et H. Zeraï (Attaché parlementaire), Rapport « Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19) », *Rapport remis au Premier ministre de la République française*, Décembre 2020, pp.51et s. Voy. également Fondation Abbé Pierre 2ème regard sur le mal-logement en Europe – 2017. Enfin, un rapport français inter-inspection d'août 2014, co- rédigé par l'IGAS, le CGEDD, l'IGA et l'IGSJ, intitulé « Évaluation de la prévention des expulsions locatives » (*https://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2013-181R1-MAP_expulsions_locatives-_DEF-CGEDD.pdf).*

[56] *Bernard n., Van der plancke v., Letellier v., Alonso v. Évaluation de la législation bruxelloise du logement en vue de la concrétisation du droit au logement, RAPPORT FINAL 30 juin 2021*

A. S'attaquer aux causes structurelles

Comme nous l'avons vu dans la partie consacrée aux constats, les expulsions sont la conséquence de problématiques plus larges qui dépassent largement la responsabilité des individus concernés.

Le travail de prévention doit donc **s'attaquer aux racines du problème** et ne peut se limiter à des mesures qui réduiraient les conséquences des expulsions sans pour autant traiter la problématique sur le fond. Il est essentiel que des mesures fortes soient prises pour que le droit au logement soit davantage effectif.

Un travail de prévention uniquement axé sur les conséquences des expulsions et non leurs causes n'aurait que peu de sens et serait inopérant comme le souligne le rapport de l'IWEPS : « *(…)tous les acteurs rencontrés ont également souligné les limites de l'accompagnement et de la prévention des expulsions si l'on ne s'attaque pas aux facteurs structurels générant la précarisation des ménages. En France, des études sociologiques (telle celle de Frisque, 2006) adoptent un regard critique sur des dispositifs publics préventifs qui travaillent essentiellement à la responsabilisation individuelle des ménages menacés d'expulsion.* »

1. Limiter l'augmentation des loyers et des charges

Tous les indicateurs démontrent que les loyers augmentent plus vite que les salaires[57], même si on remarque une grande disparité au sein de la Région wallonne, certaines zones étant beaucoup plus touchées par l'augmentation des loyers que d'autres. Si on prend en compte les charges locatives, la part dédiée aux loyers n'a cessé d'augmenter et devient de plus en plus insupportable pour les ménages. Cette situation est particulièrement préoccupante au sortir d'une crise sanitaire et dans le contexte actuel d'inflation des prix (en particulier de l'énergie). Les mesures existantes devraient être renforcées et de nouvelles mesures devraient être prises.

Recommandations

La grille indicative des loyers doit évoluer vers un mécanisme effectif de régulation du marché privé. Elle doit devenir contraignante et pouvoir être davantage utilisée pour lutter contre les loyers abusifs, notamment dans le cadre des procédures en justice de paix.

Lorsque l'inflation est trop importante, comme c'est le cas actuellement, des mécanismes de gel de l'indexation des loyers doivent pouvoir être prévus afin de soulager les ménages.

2. Augmenter l'offre de logements décents et accessibles

L'offre de logements abordables n'est pas suffisante et les logements produits par les acteurs privés sont inaccessibles pour bon nombre de ménages. On déplore un manque cruel de logements aux normes et à loyer abordable. En effet, ces deux critères ne semblent pas compatibles : soit les logements sont aux normes, mais à un prix très élevé, soit ils sont accessibles, mais insalubres.

[57] https://www.iweps.be/indicateur-statistique/loyers-en-wallonie/

Recommandations

Nous recommandons une augmentation massive de l'offre de logements publics de qualité à travers le logement social, mais également des dispositifs plus « créatifs » et innovants tels que les Community Land Trust ou les coopératives qui permettent également de lutter contre la spéculation. Nous renvoyons à notre Plan Logement[58] en ce qui concerne ces mesures.

3. Lutter plus efficacement contre les logements vides

De nombreux logements sont vides, que ce soit dans le privé ou dans le public, et le restent souvent pendant de nombreuses années. Sachant à quel point la demande est forte, cela semble inacceptable. La réhabilitation de ces logements doit être prise en charge de manière beaucoup plus rapide et la lutte contre l'inoccupation doit être intensifiée.

Nous souhaitons ici souligner quelques récentes avancées en matière de lutte contre les logements inoccupés qui complètent l'arsenal existant. En particulier, la possibilité d'agrément des associations pour mener des actions en cessation d'inoccupation en justice.

Recommandations

Des moyens suffisants devront être mis à disposition afin de rendre possibles de telles actions qui, on le sait, sont chronophages et demandent une multitude de compétences.

4. Lutter contre la discrimination en matière de logement

Alors que des règlementations existent, l'accès au logement reste profondément inégalitaire et beaucoup subissent toujours des discriminations qui constituent un obstacle supplémentaire. Il est encore nécessaire de sensibiliser, mais cela reste compliqué d'agir individuellement. Ces pratiques illégales devraient être davantage sanctionnées.

Les discriminations en matière de logement sont multiples (origines, revenus…) et se traduisent par un accès beaucoup plus limité pour une frange de la population à des logements décents. Cette difficulté d'accès amène un nombre de plus en plus important de personnes à se tourner vers des logements de moins bonne qualité, plus accessibles.

Recommandations

Au-delà du travail qui est déjà en cours, nous recommandons tout particulièrement le fait que le propriétaire ne devrait plus être au courant de l'intervention du CPAS en matière de garantie locative : la mesure actuelle étant jugée trop stigmatisante pour les locataires et contribuant à leur rejet par certains propriétaires.

5. Lutter contre les marchands de sommeil et les locations non légales

Certaines situations de mal logement font l'objet d'une véritable exploitation par des bailleurs peu scrupuleux. Nous avons vu qu'elles faisaient partie des facteurs structurels déterminant les expulsions. Beaucoup de situations d'expulsions, et singulièrement lorsque celles-ci se font de façon sauvage ou

[58] http://www.rwdh.be

illégale, résultent de locations qui se font en dehors du cadre légal et concernent des personnes plus vulnérables.
Lutter contre le mal-logement passe donc aussi par la lutte contre son exploitation.

Un arsenal pénal est déjà disponible à travers la loi dite de « lutte contre les marchands de sommeil ».[59]
Elle peut s'appliquer aux propriétaires qui vendent ou donnent en location des immeubles à des prix manifestement trop élevés ou dans un état très insalubre, en profitant d'une situation de détresse en vue d'en retirer un avantage financier démesuré et sans que la victime ait d'autre choix véritable que de se soumettre à cet abus.

Son utilisation devrait sans doute être intensifiée. Cette intensification doit nécessairement passer par une bonne coordination du parquet avec les services communaux et particulièrement ceux en charge de l'accompagnement et du relogement.
Le sort des locataires ne peut pas être considéré comme un simple dégât collatéral. Il faut absolument éviter que ces derniers se retrouvent « coincés » entre des bailleurs dont ils dépendent pour se loger et des autorités (communales ou judiciaires) qui déclarent la guerre à ces derniers… Combattre ceux-ci au prix de l'expulsions les locataires de logements insalubres ou surpeuplés sans mettre en place des solutions structurelles pour pallier le manque de logements abordables, ne fait que reporter le problème.
Ici également, l'intensification des poursuites doit être couplée :

- A une bonne coordination locale de tous les services concernés ;
- A un travail prévention en amont pour accompagner et reloger les victimes ;
- A la recherche préalable de solutions d'hébergement et de relogement satisfaisantes.

Recommandations
Nous recommandons d'approfondir cet enjeu et de trouver les moyens d'intensifier les poursuites pénales en concertation et en collaboration avec l'ensemble des acteurs concernés, en premier lieu les habitants.

6. Combattre autrement l'insalubrité

Comme nous l'avons souligné dans les constats, le lien entre insalubrité et les arriérés de loyers est fréquent. Pour autant, la procédure de dénonciation repose principalement sur les épaules des locataires et pose de nombreuses difficultés. Notamment pour s'approprier les démarches, les maîtriser, les entamer dans le bon ordre et que cet aspect soit pleinement pris en compte, particulièrement en justice. Aussi puisqu'on sait qu'entamer la procédure comporte, dans les cas les plus critiques, un risque de perte du logement. Et que ce risque est loin d'être compensé dans la pratique par l'obligation légale de relogement.

De manière plus générale, face à un bailleur inactif pour mettre le bien en conformité, le recours unilatéral à la réduction du loyer comporte - en soi - des risques d'expulsions dans le cadre de la procédure judiciaire.

[59] Loi du 10 AOUT 2005 modifiant diverses dispositions en vue de renforcer la lutte contre la traite et le trafic des êtres humains et contre les pratiques des marchands de sommeil

Recommandations

Des moyens d'identification et d'intervention rapides

L'intervention rapide des services pour confirmer le constat et - éventuellement - permettre de résoudre la situation d'insalubrité est déterminante.
Au niveau local, 63 Communes sur 262 sont agréées pour mener elles-mêmes les enquêtes de salubrité. Au niveau régional, le SPW reste donc compétent pour une large majorité de Commune.

Un accompagnement pro-actif et un relogement anticipé

Les démarches réalisées par les locataires sont à double tranchant: faire appel au service régional ou communal comporte, dans les situations les plus critiques, le risque de fermeture de son logement.
Ce risque de fermeture devrait être anticipé dans la procédure elle-même et les locataires concernés faire l'objet d'un accompagnement spécifique.
Au niveau communal, l'envoi du rapport d'enquête (par la Région ou la Commune), lorsqu'il comporte un constat d'inhabitabilité, devrait faire l'objet d'une attention particulière pour **établir le contact immédiat avec les locataires** et rechercher de manière anticipée, bien en amont de l'adoption d'un arrêté de fermeture, une solution de relogement adaptée.

Une lutte contre l'insalubrité, prudente, réaliste et qui ne réduit pas l'accès au logement

La question du relogement doit donc être anticipée et liée à la procédure de lutte contre l'insalubrité.
Rappelons le questionnement fondamental soulevé par ces effets pervers: ces procédures *« ne fonctionnent-t-elles pas comme un mécanisme d'exclusion supplémentaire envers les personnes vulnérables, lorsqu'elles ne sont pas couplées à une offre suffisante de logements abordables et de qualité ? »*[60]
Les mesures adoptées doivent donc être systématiquement couplées à un accroissement de l'offre de logement directement disponibles.
L'augmentation de l'offre, même de solutions transitoires, doit être **un préalable d'une politique de lutte contre l'insalubrité bien ordonnée**.
A minima, elles ne peuvent pas aboutir à la diminution drastique et immédiate des solutions accessibles aux locataires victimes d'insalubrité. Ici également, rappelons que ces ménages *dépendent* de ces logements sociaux de fait pour se loger.
Il faut d'ailleurs développer une grande prudence à l'égard d'autres mesures qui intègrent la lutte contre l'insalubrité. Par exemple, l'attribution de la garantie locative par certains CPAS est souvent couplées à un contrôle préalable de la salubrité du logement pris en location. Dans les faits et faute d'autres logements disponibles, cette mesure bien intentionnée aboutit à conditionnaliser l'accès à la garantie locative et à une réduction effective de l'offre accessible aux ménages les plus vulnérables…

Il faudrait également assouplir les conditions d'attribution de l'Allocation de Déménagement et de Loyer (ADEL). Ces conditions sont assez drastiques et suscitent pas mal de difficultés (comme on l'a vu autour de la situation de Tournai notamment).

Accorder les mêmes protections élémentaires qu'en matière d'expulsion judiciaire

La complexité et l'enchevêtrement des dispositions en matière de salubrité ne permet pas une protection suffisante des locataires qui subissent la procédure.
Il conviendrait au minimum :

[60] Morel Thibault et Van Hootegem Henk, 2018, op.cit.

- Que la décision d'insalubrité face l'objet **d'une garantie juridictionnelle simplifiée et renforcée** (ex. passage devant le juge de paix)
- Qu'un **délai minimum d'un mois comme dans le cas de l'expulsion judiciaire** soit en principe garanti entre la décision et son exécution (voir délai entre la signification et l'exécution du jugement d'expulsion). Ce délai pourrait être modulé en fonction des situations d'urgence.
- **Que l'enquête de salubrité elle-même face l'objet d'un recours simplifié :** les constats sont parfois très drastiques et ne supposent pas en eux-mêmes de recours.
- **Que le CPAS soit systématiquement informé des décisions** prises et ait l'obligation de proposer son aide.
- **D'aller vers une simplification des recours contre les arrêtés d'inhabitabilité** eux-mêmes qui supposent, au niveau judiciaire, d'introduire une double demande en suspension et en annulation auprès du Conseil d'Etat. Cette procédure spécifique n'est pas facilement accessible à tou.te.s, supposent des frais conséquent et des compétences spécialisées…
- **Que les effets personnels et le mobilier soient pris en charge par les services communaux** (enlèvement et conservation au dépôt communal), comme dans le cas des expulsions judiciaires.
- **….**

Centralisation et suivi des données au niveau régional

Pour donner une visibilité d'ensemble à cette problématique et assurer un suivi régional, les données relatives à l'ensemble des arrêtés d'inhabilité et aux conditions de prise en charge et de relogement devraient être centralisées auprès de l'administration régionale ou d'un autre organisme (voir Observatoire des expulsions à créer).

Articulation de la procédure judiciaire et administrative

En matière de lutte contre l'insalubrité, une des difficultés centrales découle du **cloisonnement entre procédure administrative et procédure judiciaire (civile)**. Avec des conséquences concrètes très complexes à gérer pour les locataires.

En effet, la décision administrative (arrêté d'inhabitabilité) ne met pas elle-même fin au contrat de bail.
Lorsqu'un arrêté d'inhabitabilité est pris, on considère généralement qu'il y a "**perte de la chose louée"**. Cela signifie que **le locataire ne peut en principe plus utiliser le logement qu'il loue et pourtant il reste tenu de respecter les règles du bail** (il ne peut donc pas quitter le logement quand il le souhaite et en fonction de la solution de relogement trouvée, devrait respecter les règles de préavis, *etc*.).
Les conséquences de l'arrêté d'inhabitabilité sont différentes selon qu'il provient d'un cas fortuit ou de la faute d'une des parties (bailleur ou locataire).

Si l'inhabitabilité est imputable à une faute du propriétaire, le juge de paix peut prononcer la rupture du bail et le propriétaire doit indemniser financièrement le locataire.
Cependant, les rapport d'enquête de même que les arrêtés d'inhabitabilité pris par le Bourgmestre ne précisent jamais qui est responsable de l'insalubrité. Il revient donc au juge de paix d'évaluer les responsabilités. Si le locataire estime que le propriétaire est responsable du problème, il peut donc saisir la justice de paix pour demander la résolution du bail aux torts du bailleur et des dommages et intérêts.
Si la perte découle d'un cas fortuit (dont personne n'est *a priori responsable*), le juge peut prononcer la rupture du bail sans qu'aucune indemnité ne soit due au locataire.

Dans le cas de la rue des Campeaux à Tournai[61], l'arrêté d'inhabitabilité du bâtiment a été prononcé suite à l'incendie d'un logement de l'immeuble. Certains logements de l'immeuble répondaient aux normes de salubrité[62] (réf. ADEL), le juge de paix n'a pas tenu le propriétaire responsable des expulsions. 3 ménages, locataires de l'immeuble ont saisi la justice de paix mais non reçu aucune indemnité ni reconnaissance de dommages.
Globalement on connait les **limites de cette procédure qui repose exclusivement sur les épaules du locataire.** C'est particulièrement vrai en cas de fermeture, lorsque la priorité va à la recherche d'une solution urgente d'hébergement, de stabilisation et de relogement !
De manière générale, les difficultés d'accès à la justice, de maîtrise des différentes réglementations et de leurs effets, le non-recours etc. font en sorte que la dénonciation de l'insalubrité par le locataire n'aboutisse pas forcément en justice de paix, ne soit pas suffisamment ou pas du tout pris en compte en justice de paix.
Dans ces conditions particulières**, le recours à la réduction unilatérale du loyer** (avec beaucoup de précautions) constitue une stratégie cohérente pour obliger le propriétaire à réaliser les travaux à sa charge et dans le cas contraire à amener l'affaire devant la justice de paix. Pourtant, elle comporte – en soi - des risques d'expulsions comme nous l'avons vu. En particulier parce qu'elle n'est pas considérée comme légitime dans le chef des locataires. Il s'agit pourtant d'une application très concrète du principe d' « inexécution fautive » bien connue en droit.

Recommandations

Nous recommandons de mener un travail de sensibilisation vers le monde judiciaire afin de pouvoir mieux prendre en compte les situations d'insalubrité de manière générale.

En particulier, la prise en compte systématique dans la procédure judiciaire des enquêtes de salubrité effectuées ou en cours à la demande locataire dans le cadre des procédures (report du jugement, analyse du rapport, détermination de la responsabilité…)

La réduction unilatérale du loyer prise avec un maximum de précautions devrait également être légitimé comme un moyen d'action en réponse à l'inexécution fautive (défaut d'entretien/de réparation).

Nous recommandons l'information, la sensibilisation et la formation des juges de paix dans ce sens.

B. Des mesures globales et prioritaires en matière d'expulsion

1. Informer, former, sensibiliser et lutter contre les fausses croyances

Beaucoup de situations découlent d'une mauvaise connaissance des obligations et des droits en matière de location : entretien des lieux, responsabilités dans les travaux à effectuer, charges à imputer, obligation d'enregistrement du bail, existence d'une trêve hivernale… Il faut veiller à ce que les locataires soient avertis des risques encourus en cas de non-respect des termes du bail, mais aussi des aides possibles (CPAS, services sociaux…). Ce travail d'information passe notamment par une diffusion large et grand public à destination des locataires et des bailleurs, mais aussi des professionnels.

[61] « *Mal Loti.e.s, Enquête sur notre expulsion, En quête de solution* », op.cit.
[62] Certains locataires y percevaient d'ailleurs des ADEL…

Recommandations

Nous recommandons de mettre sur pied une campagne de sensibilisation avec des supports adaptés : publications, vidéos et sites Internet.

Nous pointerons ici l'importance de mettre sur pied des formations et des supports d'informations (publications, vidéos…) à destination des personnes concernées et des professionnels. Nous pensons tout particulièrement aux assistants sociaux et travailleurs de première ligne qui sont amenés à conseiller les personnes.

2. Renforcer les accompagnements existants et développer de nouveaux outils de prévention plus « proactifs »

S'il y a bien un constat que l'on retrouve régulièrement dans les situations d'expulsions, c'est le manque de soutien – psychologique, social, matériel… – face à des drames qui se jouent chaque jour. Une expulsion est aussi la conséquence d'une absence d'intervention de l'État et montre une défaillance à assurer l'effectivité d'un droit fondamental. Trop de situations à l'heure actuelle découlent d'une non-prise en charge, d'une absence d'intervention, ce qui renforce le sentiment d'isolement et d'injustice vécu par les personnes en situation d'expulsion. Au point de développer une certaine méfiance vis-à-vis des institutions et de se couper volontairement de tout contact. Cependant, et c'est bien là son rôle, l'action sociale ne peut se limiter à prendre en charge que les « bons profils ». Les expulsions touchent beaucoup de personnes en marge du système qui demandent une attention toute particulière.

Ce constat nous a amenés à proposer de renverser la logique et de passer d'une approche « *passive et réactive* » à une approche « *préventive et proactive* ».
Au vu des situations dans lesquelles se trouvent les personnes, l'envoi de courrier ne suffit pas et a même un effet contreproductif lorsque les personnes se sentent déjà acculées. Notre système se base trop souvent sur des communications écrites et pas suffisamment sur un contact direct, une démarche « d'aller vers », ce qui renforce les logiques d'isolement. Si au départ cela demande plus de moyens et de temps, c'est souvent un gain de temps par la suite dans la mesure où cela permet une prise en charge plus précoce.

Recommandations

Nous plaidons pour la création d'« Antennes de Prévention » (voir encadré et Annexe 1) dans les grands centres urbains ainsi que dans les zones les plus exposées aux expulsions, avec des personnes spécifiquement formées à l'accompagnement des personnes en situation d'expulsion et qui puissent travailler en partenariat avec les institutions et les secteurs associatifs locaux.

Ces antennes rassembleraient des personnes ressources formées sur les questions de logement qui puissent faire un état de la situation avec les ménages, les informer des aides existantes et les aider dans leurs démarches en justice. Ces antennes s'adresseraient tant aux locataires qu'aux bailleurs.

Il s'agirait de pouvoir orienter au mieux les ménages à partir de leur situation et en tenant compte des problématiques rencontrées. Nous savons que chaque situation est particulière et qu'il n'existe pas de solutions « clé sur porte ».

Focus sur le rôle et le fonctionnement des Antennes de Prévention des Expulsions Locatives (APEL) dans les bouches du Rhône (France)

Les antennes de prévention des expulsions locatives ont pour objectif de développer le travail de prévention en amont des décisions de justice pour limiter autant que possible le recours à l'expulsion en apportant un soutien juridique et social aux personnes menacées d'une mesure d'expulsion domiciliaire ; et de permettre à ces personnes d'être assistées d'un avocat devant le tribunal d'instance.

Rappel du fonctionnement du dispositif

L'équipe pluridisciplinaire de cette antenne est composée d'un groupe d'avocats spécialistes en matière de droit de logement, d'un travailleur social et d'un juriste. L'antenne est chargée d'accueillir les personnes assignées en expulsion domiciliaire ou ayant reçu un commandement de payer pour une dette de loyer. Lors de la permanence, chaque personne est reçue en entretien. Au cours de celui-ci un diagnostic social et juridique est effectué, les ménages reçoivent une information sur leurs droits et obligations ainsi que sur la procédure contentieuse. Par une analyse conjointe et pluridisciplinaire, l'avocat, le juriste et le travailleur social vont notamment procéder :

- à la vérification du bail ;
- au calcul du montant de la dette (loyers et charges) ;
- à la constitution (si nécessaire) d'un dossier d'aide juridictionnelle ;
- à la recherche de solutions en lien avec les services sociaux compétents.

Source : *Charte pour la prévention des expulsions domiciliaires. De la naissance de l'impayé à l'expulsion, mieux accompagner les ménages en difficultés.* Département des Bouches-du-Rhône. Voir Annexe 1

3. Des plans de prévention interdisciplinaires et concertés à l'échelle communale ou intercommunale

Comme nous l'avons vu, l'éparpillement des acteurs joue un rôle défavorable dans la lutte contre les expulsions et ne permet pas de mener un travail de prévention en amont des expulsions. Il faut développer des approches qui prennent en compte les spécificités de chaque territoire et favorisent l'interdisciplinarité. La réalité des expulsions diffère grandement entre les centres urbains (Charleroi, Liège, Namur…), les villes de taille moyenne (Tournai, Huy…) et les zones plus rurales ou semi-rurales. Il n'est donc pas pertinent de mener une politique de prévention uniquement à l'échelle régionale et nous pensons qu'il est préférable d'opter pour une approche par bassin de vie afin de favoriser l'émergence d'actions communes et de stratégies concertées qui tiennent compte de ces réalités.

La prévention des expulsions repose en grande partie sur la capacité des acteurs à réagir le plus en amont des conflits. Or, cette réaction n'est possible et envisageable qu'au travers d'une bonne communication entre les différents intervenants de la chaine, ce qui demande un travail en réseau et donc la création de liens qui favorisent ce maillage. Actuellement, on remarque encore trop de barrières entre le monde judiciaire et le monde du social. Pourtant, sur le terrain, nous avons pu voir que lorsque ces liens existent (par exemple entre un juge de paix et des associations, entre un huissier et un CPAS…), ils permettent de désamorcer bon nombre de situations. Les procédures d'expulsion étant compartimentées, le renforcement des échanges entre tous les professionnels du droit (juges de paix et huissiers) et entre professionnels du droit et travailleurs sociaux permettrait un éclairage

beaucoup plus complet et précis sur les expulsions judiciaires. De cet éclairage, des pistes d'actions nouvelles pourraient probablement émerger.

C'est ce que soulignait déjà le rapport de l'IWEPS : « *Les propositions en faveur d'un travail plus interdisciplinaire proviennent aussi de professionnels du droit. En effet, tant du côté des juges de paix que de celui des huissiers, le cloisonnement du travail est pointé du doigt. Selon cet huissier, « Les avocats ne maitrisent pas le travail des huissiers et les huissiers n'ont qu'un bout ». La formation pourrait être modifiée « afin d'établir la jonction entre les deux. L'huissier devrait effectuer un stage chez un avocat au cours de sa formation » (Huissier – Namur). Et à l'inverse, l'avocat devrait effectuer un stage chez un huissier au cours de sa formation. Selon ce juge de paix, l'interdisciplinarité devrait également couvrir le travail social « Les juges de paix doivent avoir un écho interdisciplinaire, voir ce que l'huissier, le CPAS... font. Il faudrait réfléchir ensemble pour voir comment on peut améliorer. (L'expulsion), c'est un phénomène grave. »* » (Juge de paix – Luxembourg)[63].

Différentes expériences locales françaises soulignent la plus-value de l'interdisciplinarité et de la « **mise en réseau des acteurs pour la prévention des expulsions** », à condition toutefois de limiter le temps à consacrer au partenariat afin qu'il ne se développe pas au détriment de l'accompagnement des ménages.[64] Ces expériences de partenariats locaux, à l'instar des CCAPEX (voir encadré infra), réunissent *« des bailleurs sociaux, associations d'insertion, organismes d'hébergement et de logement temporaire, agence immobilière à vocation sociale, partenaires institutionnels (sociaux et administratifs), Maison de justice et du droit, villes et leurs CCAS (Centre communal d'action sociale). »*

L'expérience de la CCAPEX

La CCAPEX vise à piloter la stratégie de prévention des expulsions et à coordonner l'action des différents acteurs dans un département. Elle réunit les acteurs afin de rendre des avis et recommandations à l'ensemble des partenaires œuvrant localement à la prévention des expulsions. La commission peut être saisie lorsqu'un risque d'expulsion existe suite à des impayés locatifs (locataires, sous-locataires, résidents de logements sociaux, logements foyers, maisons relais, etc.), à un trouble de voisinage, à un congé pour vente ou à une reprise personnelle.

Toutefois, elle n'est pas compétente pour les accédants à la propriété. Plusieurs personnes peuvent saisir, à tout moment de la procédure d'expulsion, la CCAPEX : le bailleur, le locataire, la CAF, le préfet, *etc.*[65]

[63] IWEPS , 2015.
[64] *Union sociale pour l'Habitat, 2010, p. 21 et 25 via l'étude IWEPS*
[65] À ce sujet, voir : https://www.fondation-abbe-pierre.fr/outils-et-informations/questions-frequentes-faq/la-ccapex

Recommandations

Nous recommandons ici de s'inspirer du travail français qui a développé des chartes au niveau de chaque territoire. Ces chartes reprennent une série d'engagements pour chacun des acteurs de la « chaine »[66] et développent une vision commune entre tous les acteurs concernés par les expulsions. Elles permettent de se donner des objectifs précis et assurer une évaluation des mesures. Ce travail doit pouvoir se faire à une échelle locale, tenant compte des spécificités de chaque territoire, le contexte du marché locatif, des acteurs en présence ou encore des moyens à disposition. Une charte seule n'a que peu d'intérêt : celles-ci sont une occasion pour les acteurs de se mettre autour de la table et travailler ensemble avec des objectifs et une vision commune.

Des partenariats entre juges, huissiers, CPAS, services communaux et de police doivent se généraliser pour permettre cet avertissement préalable de tous les CPAS et assurer leur présence sur les lieux de chaque expulsion.

Cette approche demande de pouvoir dégager des moyens pour mener un travail de coordination et de suivi. Ce travail pourrait être pris en charge au niveau des villes ou des CPAS, acteurs centraux dans la lutte contre les expulsions.

4. Mettre en place un fonds d'intervention pour les arriérés

Comme nous l'avons souligné dans les constats, les expulsions ont un cout pour le bailleur, un cout pour le locataire et un cout pour la collectivité. S'il n'a pas été possible de les évaluer à ce stade, on peut cependant faire l'hypothèse que les couts globaux engendrés par les expulsions constituent un budget supérieur aux seuls arriérés locatifs, enjeux qu'on évalue en moyenne à l'équivalent de 3 à 4 mois de loyers.

Un fonds régional et solidaire pourrait prendre en charge ces impayés pour préserver le locataire des conséquences durables de l'expulsion, « dédommager » le bailleur et épargner les frais de relogement à la collectivité. En effet, comme le souligne le RBDH dans sa publication *Prévenir les expulsions* : « ***le levier le plus efficace pour éviter l'expulsion est pécuniaire et consiste en un apurement de la dette de loyer.*** » Certains CPAS s'y emploient à certaines occasions, mais pas tous. Un système régional permettrait d'uniformiser des pratiques disparates.
Un tel système répondrait aux préoccupations des bailleurs (les arriérés seraient payés). D'autant que certains d'entre eux investissent déjà dans des produits d'assurance, proposant une indemnisation en cas de loyers impayés. Il doit porter une visée préventive, pour éviter le passage en justice de paix (et les frais qui vont avec).

L'intervention du fonds pourrait également être le **point de départ d'un suivi social et/ou budgétaire** du locataire, avec l'objectif de trouver des solutions pérennes si le loyer est trop élevé par rapport aux revenus (relogement ou négociation du loyer, par exemple). Dans un souci de cohérence, l'intervention du fonds doit être plafonnée aux loyers de référence.[67] Cet accompagnement est un préalable indispensable et surtout une occasion de pouvoir mener un travail plus en profondeur.

Les conclusions du rapport de l'IWEPS et du rapport bruxellois de l'Observatoire vont également dans ce sens en indiquant qu'« *un tel dispositif éviterait l'enlisement de ces locataires dans des situations*

[66] https://www.adil13.org/fileadmin/Sites/ADIL_13/documentation/Charte_PEL_BdR_2018_Particuliers.pdf
[67] RBDH, « Pour un dispositif régional visant à prévenir les expulsions locatives », mars 2021.

d'insolvabilité permanente et leur exposition au risque d'expulsion. Si ceci ne réglerait donc pas la situation des personnes faisant structurellement face à un loyer trop élevé par rapport à leurs revenus, ce dispositif pourrait, à tout le moins, constituer une forme de « médiation financière automatique » entre locataires avec des arrières de paiement et propriétaires, en attente d'un accord des parties. Ce fonds permettrait également de contrôler l'envolée des frais et intérêts de pénalité, ainsi que de juguler le risque de surendettement consécutif à l'expulsion domiciliaire. »[68]

Cette mesure existe en Flandre (Fonds ter bestrijding van Uithuiszettingen) et a déjà fait l'objet d'une réflexion approfondie par des acteurs du logement à Bruxelles. Nous reprenons ici en partie des éléments de cette réflexion.

Recommandations

Nous recommandons de pouvoir mener une étude de faisabilité sur ce point afin de déterminer le meilleur dispositif tenant compte des expériences existantes. Cette étude devrait aborder à minima :

- la forme juridique : une règlementation du fonds par les pouvoirs publics ? Un système de type « assurantiel » ?;
- les conditions d'accès : à partir du 1er, 2e ou 3e mois de défaut de paiement ? L'attitude du bailleur (exemple : envoyer son 1er rappel dans un délai pas trop long afin de ne pas laisser la situation s'enliser) ? Le respect de la grille indicative des loyers ? Le respect des normes de salubrité ? La « précarité » du locataire ? La « bonne foi » du locataire ? Ou encore la présence d'un élément déclencheur (accident, maladie…) ;
- Les modalités de financement : quelles sont les parties prenantes au financement ? Le locataire, le bailleur bien entendu et certainement les pouvoirs publics. Via l'impôt ? L'alimentation du fonds pourrait se faire sur base annuelle en passant par une taxe (privilège du préalable et de l'exécution d'office). Via une cotisation contre la garantie de paiement du loyer (bailleurs) ? ;
- le montant maximum des arriérés que le fonds prendra en charge, le rythme et la limitation dans le temps de l'intervention ;
- les modalités d'intervention et, notamment, la nécessité ou non pour les bailleurs de s'affilier à ce fonds et de cotiser ;
- le remboursement du fonds : le locataire reste-t-il toujours redevable vis-à-vis du fonds ? Quelles sont les modalités de remboursement du fonds ? Faut-il adapter les modalités de remboursement du fonds à la situation du locataire ? Faut-il prévoir l'abandon d'une part de la créance pour certaines situations précises ?

5. Augmenter l'offre d'hébergements d'accueil et de transit en quantité et en qualité

Faire face au caractère imprévisible de certaines urgences, comme la fermeture d'un bâtiment pour cause d'insalubrité, nécessite de définir une stratégie commune entre les différents acteurs du logement – que ce soit fédéral, régional ou communal – afin d'augmenter considérablement la quantité de logements de transit et d'insertion adaptés à tous. Le constat est sans appel : le nombre de places disponibles est largement insuffisant et ne permet pas de faire face au nombre croissant de situations d'urgence. Ces logements sont pourtant indispensables si on veut éviter d'enfoncer les ménages dans des situations encore plus dramatiques.

[68] Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, 2018.

Au niveau de la prise en charge après l'expulsion, on trouve plusieurs recommandations appuyées quant à l'amélioration de l'accueil d'urgence et de l'hébergement de transit ; sont ici visées tant l'offre que la qualité des places.

Par ailleurs, de nombreux ménages n'acceptent pas l'orientation vers les services d'hébergement et préférèrent chercher des solutions d'hébergement alternatives dans leur entourage. Il est important de prendre en compte cette inadéquation croissante et les besoins des ménages en augmentant le nombre de places supplémentaires, singulièrement à destination des familles avec enfants. Du fait de leur taille, et au vu de l'offre existante, ces ménages font face à une difficulté accrue d'accès aux lieux d'accueil d'urgence et d'hébergement de transit.

Faire l'expérience d'un hébergement parfois inadapté, décentralisé ou en mauvais état peut être source de difficultés supplémentaires[69]. Les solutions de relogement temporaires doivent être correctes et accessibles. C'est-à-dire des logements aux normes, propres, avec une cuisine et une salle de bain fonctionnelles, à proximité des services. À plus forte raison, cela s'applique pour des solutions de relogement à long terme. Ces solutions doivent être travaillées et mises en œuvre **bien avant toute décision d'expulsion.**

Recommandations

Il est donc indispensable d'augmenter l'offre de logements de transit et d'hébergements d'accueil en prenant également en compte l'évolution des familles et la présence de plus en plus importante de familles monoparentales. Ces profils doivent disposer de lieux spécifiques.

6. Moratoire hivernal : oui, à condition de mettre en place d'autres mesures

Nous soutenons la mise en place d'un moratoire hivernal pour l'ensemble du parc locatif, à l'instar de ce qui se fait déjà en France et dans le logement social en Wallonie et à Bruxelles. C'est une mesure nécessaire d'un strict point de vue humanitaire.

Cependant, cette mesure doit s'accompagner obligatoirement d'autres dispositions. D'abord pour éviter un surendettement des ménages, une aggravation du conflit locatif et le report de la charge sur le seul propriétaire. Aussi, pour en limiter les effets secondaires ou pervers comme, par exemple, l'accélération des procédures avant la période de moratoire, le durcissement des pratiques de certains propriétaires, le risque d'augmentation des formes d'expulsions illégales ou informelles…

Recommandations

Nous recommandons d'approfondir la réflexion sur cet enjeu et les mesures complémentaires à développer pour, notamment :

[69] Voir par exemple l'impact de l'hébergement proposé à Tournai dans *Mal Loti.e.s, Enquête sur notre expulsion, En quête de solutions*, 2021.

- traiter les causes de l'expulsion et pas seulement en retarder les effets ;
- compenser les effets directs pour les bailleurs par la mise en place d'un fonds d'intervention en matière d'arriérés ;
- limiter les effets secondaires ou pervers ;
- que la période de moratoire soit mise à profit pour rechercher des solutions au conflit locatif.

C. Mise en place d'instruments d'évaluation et de suivi : un nécessaire Observatoire des expulsions

Près de 7 ans après le rapport de l'IWEPS, force est de constater que la situation n'a guère évolué et que les recommandations n'ont pas été suivies d'effets. Aucun organisme en Wallonie ne centralise des données sur les différentes étapes des expulsions judiciaires ou administratives. La recommandation de l'IWEPS reste donc pleinement d'actualité : **« *Une politique ciblée sur la prévention des expulsions domiciliaires requiert des données précises, homogènes et périodiques (…). Aucun organisme en Wallonie ne centralise des données sur les différentes étapes des expulsions judiciaires ou administratives.* »**[70] Nous en sommes toujours là aujourd'hui.

Or, la création d'un outil de récolte statistique permettrait de remédier au manque de données en centralisant les informations les plus pertinentes pour disposer d'une image représentative (ou exhaustive) du phénomène.

Le niveau géographique de récolte de données devrait être suffisamment fin pour analyser la dispersion géographique des phénomènes et ses corrélations avec certains indicateurs socioéconomiques.

La récolte devrait aussi être périodique, au moins annuelle, afin de pouvoir retracer l'évolution dans le temps des différentes catégories de l'expulsion domiciliaire : les expulsions administratives, les expulsions faisant suite à un conflit locatif via la procédure en justice de paix, les expulsions locatives dans le logement public, les saisies immobilières et ventes publiques faisant suite au non-remboursement d'un emprunt hypothécaire (rappelons que cette dernière catégorie n'a pu être étudiée dans le cadre de cette démarche exploratoire).

En Région bruxelloise, un projet de recherche nommé **Bru-Home documente les expulsions de logement à Bruxelles** depuis 2018 et pourrait inspirer un travail similaire en Wallonie. Ce projet, financé par Innoviris Brussels, est développé par Cosmopolis (VUB) et IGEAT (ULB).[71] « *Cette étude vise à combler cette lacune en cartographiant le territoire inexploré des expulsions et en analysant leurs impacts sur la vie urbaine bruxelloise. Il s'agit de rendre visible l'extrême précarité du logement et de tenter de faire la lumière sur cette problématique, actuellement « non-détectée », en utilisant une méthode de recherche combinant la collecte et l'analyse de données quantitatives, l'analyse des politiques, des entretiens qualitatifs et de l'ethnographie. Cette recherche contribue ainsi à une meilleure compréhension des processus et mécanismes liés à la paupérisation à Bruxelles, mais aussi aux débats universitaires internationaux sur la mobilité résidentielle et les expulsions.* »

[70] IWEPS, 2015, op.cit, p.72
[71] https://bru-home.ulb.be/

Le recueil systématique de données quantitatives est nécessaire pour observer l'évolution des situations d'expulsion. Il n'est toutefois pas suffisant et doit s'accompagner, comme le préconisait également l'IWEPS, d'une approche qualitative qui rende compte des difficultés, des obstacles, des parcours et trajectoires, bref du contexte concret dans lequel se déroulent les expulsions et de leur impact sur les ménages.

1. Comment opérationnaliser le recueil systématique des jugements et leur traitement ?

1.a.La base de données du SPF Justice : pas si évident !

Comme l'analysent N. Bernard, V. Van der Plancke, V. Letellier et V. Alonso dans leur étude[72], le recueil systématique des jugements pourrait s'opérer par deux voies distinctes, les deux options nécessitant toutefois une réforme préalable : via la base de données du SPF Justice ou via les CPAS.

Le SPF Justice dispose d'une base de données de gestion des affaires judiciaires d'une partie des Cours et tribunaux. Grâce à cette base de données, le SPF Justice a notamment accès aux informations encodées par les justices de paix en matière de bail à loyer.

Mais « *on ignore toutefois, à ce stade, si elle est techniquement faisable. En effet, quant à l'encodage de leurs jugements, les justices de paix travaillent actuellement avec le système informatique MaCH*[73]*. S'il est techniquement possible de sortir du système MaCH, par année et par canton, toutes les décisions relatives aux baux, il faut – dans l'état actuel du système – aller voir manuellement, jugement par jugement, si une expulsion a été prononcée. Cela représente un travail considérable*[74] *et des tiers n'ont pas accès au système.* »[75]

La question qui se pose est celle de savoir si l'item « *expulsion prononcée par le juge* » pourrait, à l'avenir, être encodé dans le système MaCH. Cette question demeure aujourd'hui sans réponse.

Dans l'affirmative, encore faudrait-il donner accès à ces données à un centre de recherche capable de les traiter, selon des modalités compatibles avec le Règlement Général de Protection des Données.[76]

---

[72] *ÉVALUATION DE LA LÉGISLATION BRUXELLOISE DU LOGEMENT EN VUE DE LA CONCRÉTISATION DU DROIT AU LOGEMENT*, RAPPORT FINAL 30 Juin 2021

[73] MaCH, pour 'Mammouth at Central Hosting', est le nom d'un logiciel dont la lenteur et la complexité sont fréquemment dénoncées, apparu il y a près de 30 ans sur le marché, et par lequel le SPF justice organise la digitalisation de ses données judiciaires, pour faciliter les échanges de dossiers et d'informations, tout en assurant une meilleure sécurité des données.

[74] L'administration judiciaire en Belgique étant loin d'être pleinement numérisée, l'IGEAT relate que la collecte des jugements d'expulsion a nécessairement impliqué de se rendre dans chacun des 18 greffes de justices de paix pour accéder aux jugements disponibles uniquement en version imprimée. De plus, les jugements étant classés par ordre chronologique et non selon la nature de l'affaire, il a fallu les parcourir tous, un par un, pour isoler ceux prononçant une expulsion et photographier chacun d'eux individuellement. Ces données ont alors été encodées manuellement. Enfin, une série de manipulations informatiques a dû être effectuée avant que ces données puissent être cartographiées et analysées comme, par exemple, sortir de la base de données les expulsions concernant des magasins, des immeubles de sociétés ou des garages, effacer les doublons, attribuer un type à chaque bailleur ou corriger les adresses mal géolocalisées... Voy. IGEAT, *op cit.,* pp. 3-4.

[75] N. Bernard, V. Van der plancke, V. Letellier et V. Alonso, op. cit, juin 2021

[76] Règlement n° 2016/679 du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE

Recommandations

À ce sujet l'étude de l'IWEPS recommande :

- d'analyser périodiquement le contenu de jugements rendus en matière de bail à loyer. Cette analyse permettrait de connaitre, entre autres, la fréquence des condamnations prononcées par les juges de paix, les motifs pour lesquels les parties sont condamnées, ainsi que, le cas échéant, les montants à payer par les parties condamnées ;
- d'établir un partenariat entre le SPF Justice et un organisme de centralisation de données afin d'extraire périodiquement des données sur les affaires en matière de bail à loyer traitées par les justices de paix de Wallonie. Cette extraction permettrait, entre autres, d'estimer le nombre de jugements rendus annuellement par les justices de paix, d'identifier les parties concernées par ces jugements, telles que des bailleurs « publics » et des bailleurs privés...

On le voit, c'est loin d'être gagné et cette piste nous parait, à l'heure actuelle, **très peu réaliste sans dégager des moyens importants**. La méthodologie préconisée par l'IWEPS est celle qui a aussi été retenue par le CEHD dans le cadre de l'étude sur les garanties locatives (exploitation des mêmes données), ainsi que par l'équipe de recherche de BRU-Home. Il faut actuellement aller au cœur des archives pour accéder à ces données qui existent, mais nécessitent du temps et de la méticulosité.

1.b. Les CPAS : une mine d'informations inexploitées qui pourraient être centralisées facilement

Si, actuellement, peu de CPAS procèdent à un suivi des données (à notre connaissance, seul le CPAS de Namur le fait), **cette piste mériterait d'être davantage creusée**. Les premiers échanges avec la Fédération wallonne des CPAS montrent que ce travail ne demanderait pas une charge de travail trop importante. Ces données pourraient être centralisées par la Fédération et auraient au moins le mérite de permettre une analyse annuelle pour observer l'évolution de la problématique de façon beaucoup plus précise.

Recommandations

Pour rappel, les CPAS ne sont informés que des requêtes et citations et pas des jugements. Une recommandation vise à étendre l'obligation de communication aux CPAS des jugements d'expulsion. Cette recommandation nécessiterait, en revanche, une révision de la loi d'humanisation (voir plus loin).

Nous proposons que la Fédération des CPAS puisse procéder à la centralisation des données. Les premiers contacts ont montré que les données étaient facilement disponibles au sein des CPAS, moyennant une harmonisation des « items ».

1.c. Au niveau des Chambres d'arrondissement des huissiers de justice : une piste à creuser

Obtenir les données sur les expulsions organisées par les huissiers de justice permettrait de croiser celles-ci avec les requêtes et citations afin de voir le pourcentage de demandes qui aboutissent à des expulsions effectives.

Recommandations

Pour ce faire, il conviendrait d'établir un partenariat entre les six chambres d'arrondissements d'huissiers de justice et un organisme qui centraliserait cette information en Wallonie. Ce partenariat viserait à collecter périodiquement le nombre d'expulsions de logement exécutées dans chaque arrondissement judiciaire.

1.d. Au niveau des bailleurs publics : des données qui ont le mérite d'exister

Quatre indicateurs pourraient être récoltés périodiquement auprès de bailleurs publics, via la Société Wallonne du Logement (SWL) en ce qui concerne les SLSP et via le Fonds du Logement Wallon (FLW) en ce qui concerne les Agences Immobilières Sociales (AIS). Ces indicateurs permettraient de rendre compte des différentes étapes de la procédure d'expulsion judiciaire, à savoir :

1. le nombre de requêtes et de citations introduites en justice de paix visant l'expulsion de locataires ;
2. le nombre de jugements d'expulsion rendus en justice de paix ;
3. le nombre de jugements d'expulsion signifiés par huissiers de justice ;
4. le nombre de jugements d'expulsion exécutés par huissiers de justice.

À cela, il faudrait ajouter des données relatives aux impayés de loyers et de charges, comme les montants médians réclamés.

Recommandations

Nous recommandons que les données liées aux expulsions soient agrégées, qu'elles puissent faire l'objet d'un suivi annuel de la part des AIS et qu'elles soient disponibles publiquement sur le site du Fonds du Logement.

1.e. Au niveau des communes

Recommandations

Pour mieux rendre compte des différentes étapes de la **procédure d'expulsion administrative**, il conviendrait de compléter les données dont dispose la DGO4. Une collecte périodique de certains indicateurs auprès des 262 communes permettrait d'observer des tendances dans le temps et dans l'espace, pour autant qu'un organisme centralise ces données.

1.f. Au niveau des maisons d'accueil, centres de jours et Relais Sociaux

Recommandations

Nous recommandons qu'un volet expulsions soit ajouté dans les RASH ainsi qu'au niveau des données transmises par les Relais sociaux.

1.g. Les indicateurs périphériques

Outre les données directes en matière d'expulsion, il convient de souligner l'existence de données que nous nommerons ici périphériques dans la mesure où elles font partie des faisceaux d'éléments menant potentiellement à une situation d'expulsion. Par exemple, les données des services de

médiation de dettes permettent d'indiquer que **les impayés de loyer pèsent pour 17 % dans les situations de surendettement** documentées.

De manière globale, il convient donc d'approcher les variables directes en matière d'expulsion, mais aussi d'autres indicateurs participant à la fabrique des expulsions. L'écart entre les différents revenus de remplacement et l'évolution des loyers pourrait être un autre indicateur, par exemple.

Recommandations

À ce stade, au vu du contexte, il nous parait indispensable et urgent de mandater un organisme indépendant ainsi que les budgets nécessaires pour mettre sur pied un **Observatoire des Expulsions** qui aura pour objectif de définir une méthodologie scientifique ainsi qu'un protocole de récolte et de traitement des données. Nous pensons ici, par exemple, à l'IWEPS, au Centre d'Étude en Habitat Durable (CEHD) ou encore à un centre de recherche universitaire. Nous attirons l'attention sur la nécessité que ce travail de collecte et d'analyse des données ne se limite pas à du quantitatif, mais intègre également une approche qualitative pour permettre une meilleure compréhension de la problématique et de ses enjeux (voir point suivant).

En attendant la mise sur pied de cet Observatoire, nous recommandons de démarrer la récolte et la centralisation de données sans attendre via les acteurs de terrain :

- pour le marché locatif privé, en se concentrant dans un premier temps sur les CPAS par un accord avec la Fédération ;
- pour le marché du logement d'utilité publique, par la collecte des données centralisées par le Fonds du Logement Wallon pour les AIS et par la Société Wallonne du Logement pour les SLSP.

Comme indiqué plus haut, certaines données sont déjà récoltées, mais elles ne sont pas exploitées et les items changent d'année en année. Les harmoniser et les collecter de manière systématique au niveau régional permettrait déjà de donner une meilleure visibilité à la problématique, mais aussi d'entamer un suivi et des comparaisons.

Au niveau des expulsions administratives, nous recommandons qu'un rapportage soit mis en place par les communes sur le nombre d'arrêtés pour inhabilité et surpeuplement qui sont émis. Ces données pourraient être centralisées auprès de la DGTLPE et complétées par celles relatives aux enquêtes de salubrité régionales.

2. Ne pas se limiter aux données quantitatives

Le manque de données sur les profils sociologiques et les parcours des personnes en situation d'expulsion limite fortement notre capacité à pouvoir dresser des mesures de prévention plus ciblées. Pourtant, ces données qualitatives sont essentielles pour mieux comprendre les facteurs qui rentrent en compte dans les parcours d'expulsion, mais aussi et surtout les stratégies de survie développées pour faire face à la menace d'expulsion, les tentatives pour trouver une solution, l'attitude du bailleur ou encore la façon dont les personnes reçoivent les propositions d'accompagnement. Que deviennent, par exemple, les ménages qui partent avant l'exécution du jugement ? Après combien de temps les personnes retrouvent-elles un équilibre (financier, psychologique, social…) ? Pourquoi certaines personnes refusent tout contact avec les services sociaux ?

L'analyse des situations et des processus concrets d'expulsion permet également d'avoir une meilleure compréhension de ce qui se joue au fil de la procédure entre l'ensemble des acteurs et, donc, d'identifier les difficultés spécifiques, en particulier les éléments déterminants liés à la prise en charge qui peuvent faire l'objet d'améliorations. Qu'est-ce qui n'a pas (bien) fonctionné ? Comment pourrait-on faire autrement ?

Comme le souligne l'étude de l'IWEPS, « *L'amélioration de la connaissance du profil et des parcours des ménages pourrait s'appuyer sur une exploitation statistique complémentaire des jugements d'expulsion et des services de médiation de dettes ainsi que sur les témoignages de catégories d'acteurs supplémentaires : la police de proximité, les dispositifs d'urgence sociale, les centres d'hébergement, maisons d'accueil et abris de nuit. En outre, tous ces acteurs professionnels pourraient fournir des informations complémentaires sur une autre facette du problème, les expulsions en dehors de toute procédure légale.* »[77]

Recommandations

Nous n'envisageons donc pas le travail de l'observatoire uniquement sous un angle statistique, mais aussi à partir d'une approche sociologique compréhensive. Il faut développer davantage de connaissances sur les profils, les parcours des personnes et l'analyse de situations vécues. Ce qui nécessite la mise en place d'un volet spécifique à un Observatoire régional et des moyens adaptés.

II. Expulsions judiciaires : pistes et recommandations spécifiques

A. Développer des pratiques de désescalade du conflit

L'enclenchement d'une procédure judiciaire est déjà l'aboutissement d'un processus qui a duré plus ou moins longtemps. Il signifie, en tous cas, qu'une des parties estime qu'il n'y a plus de possibilité de trouver une issue par la seule négociation. Est-ce pour autant que tout a été tenté ? Pas forcément. Est-ce forcément que le conflit est enraciné depuis longtemps ? Rien ne le dit non plus.

Comme le souligne le rapport de l'Observatoire de la santé, *« les mots d'ordre pour l'action à cette étape sont limpides et unanimes :* ***il faut agir au plus vite et le plus efficacement possible pour empêcher d'aboutir à l'expulsion effective****. Aussi, une première série de recommandations vise ici à rendre plus opérantes les missions des CPAS et des huissiers, en tant qu'acteurs-clés de la procédure, en vue de parvenir à prévenir les expulsions domiciliaires. Ces recommandations pointent avant tout la* ***nécessité d'une meilleure information des personnes*** *quant à la procédure intentée contre elles (précocité du besoin d'information ; clarté de la communication pour les publics concernés) et aux actions qu'elles pourraient ou devraient entreprendre en vue d'éviter l'expulsion, de faciliter un départ du logement sans expulsion, d'assurer la mise en place d'une médiation.* »[78]

[77] Ibidem, p.144.

[78] Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale (2018)

C'est ce que nous détaillons dans les différentes sections ci-dessous.

1. *Arrêter l'hémorragie* au plus tôt et éviter l'endettement

Les constats sont limpides : 7 jugements sur 10 sont relatifs à des impayés de loyers ou de charges. Chaque mois qui passe vient donc alourdir la facture finale et aggraver la situation d'endettement des ménages. Une fois la spirale enclenchée, il devient de plus en plus difficile de redresser la barre et la situation financière tend à se dégrader plus rapidement. Les raisons qui amènent les locataires à ne plus savoir payer sont multiples et demandent des solutions adaptées à chaque situation. Il n'est, par exemple, pas pertinent de chercher à maintenir un locataire « à tout prix » si celui-ci est confronté à une perte durable de ses revenus et que son loyer grève son budget de façon trop importante. Bien que nous manquions de données précises sur les profils des ménages expulsés, nous avons pu établir, à travers les échanges de terrain, qu'il existe un lien relativement significatif avec des situations de surendettement parfois préexistantes à l'emménagement.

En France, l'Agence nationale pour l'Information sur le Logement (ANIL) recommande « *le traitement concomitant de l'impayé locatif et du surendettement* » des ménages. Selon l'Agence, il s'agirait d'« *un point clé de la prévention de l'expulsion.* » (HERBERT, 2011, p. 17)

Recommandations

De nos échanges avec l'Observatoire du Crédit et de l'Endettement, il nous semblerait utile de pouvoir mener un travail plus approfondi sur le lien entre expulsion et surendettement. L'Observatoire nous a confirmé son intérêt pour mener un tel travail, notamment en sondant les médiateurs de dettes afin de pouvoir mieux discerner les situations de surendettement qui mènent à une expulsion et inversement, mais aussi et surtout, comment ces deux problématiques peuvent être abordées de front.

2. Prévenir les impayés dans les logements publics et renforcer l'accompagnement social

Première cause en matière d'expulsion, les impayés de loyers doivent faire l'objet d'une attention toute particulière dans les logements publics. Nous estimons qu'il n'est pas normal d'aboutir à des expulsions pour arriérés de loyers dans le logement public et que davantage de moyens doivent être consacrés à la prévention. Ce travail passe par une meilleure réactivité dès les premiers retards de paiement afin d'éviter une accumulation de retards trop importante et l'isolement des ménages. Il faut souligner ici que de nombreuses structures (AIS, APL, SISP…) mènent déjà un travail remarquable pour éviter à tout prix l'expulsion et que celui-ci porte ses fruits. Il est évident que l'existence d'un lien de confiance entre les locataires et les services qui les accompagnent favorise grandement les chances de réussite. Ces liens ne sont évidemment possibles qu'à condition d'y consacrer du temps et donc des moyens.

On pense notamment ici aux démarches qui sont mises en place pour accompagner les ménages dans toutes leurs démarches. Au sein de l'AIS Nord Luxembourg, les assistantes sociales vont jusqu'à accompagner les locataires en justice… face au bailleur représenté par leur direction ! Ce n'est possible que parce qu'elles disposent d'un mandat clair et explicite qui distingue les fonctions. Cela permet de clairement scinder le travail social du rôle de bailleur, même si les personnes travaillent dans la même institution.

De façon générale, les procédures doivent inclure davantage de contacts proactifs, de présence sur le terrain pour éviter de rompre le lien de confiance. Au niveau des SLSP, le rôle des référents sociaux est primordial pour aller au contact des ménages afin de comprendre les raisons des impayés et pouvoir mettre en place des mesures adaptées à chaque situation. De nos observations, on remarque de grandes disparités dans la façon de traiter les impayés au sein des sociétés de logements sociaux et des AIS. Il nous semblerait utile d'aller **vers le développement de procédures qui encadrent** davantage les choses et, surtout, de **partager des bonnes pratiques.**

Dans les SLSP en particulier, **la gestion des arriérés de loyers nécessite une vigilance accrue** et une grande réactivité pour juguler le risque de surendettement. Les pratiques d'intervention très rapide permettent d'éviter l'aggravation des situations alors qu'à l'inverse, la réactivité tardive des sociétés (parfois après plusieurs mois d'impayés) aura juste l'effet contraire !

La période annuelle de recalcul du loyer, qui suppose l'envoi des informations relatives à la composition de ménages et aux revenus via l'Avertissement Extrait de Rôle (AER), constitue une phase critique. En effet, le ménage qui ne fournit pas les données en temps utile ou qui les fournit de manière incomplète ou erronée peut être sanctionné par le plafonnement au loyer maximum ! Cette augmentation immédiate va impacter directement les revenus et peut enclencher un processus d'arriérés. Il s'agit donc d'un point d'attention structurel pour faire de la prévention, intensifier l'accompagnement pour éviter l'accumulation d'arriérés et l'endettement.

Recommandations

De manière générale, l'intervention rapide en cas d'arriérés est une des premières mesures de prévention utiles, qu'il s'agisse de logement public ou privé.

Le logement public porte une responsabilité particulière en la matière. Pour y faire face, la mise en place de procédures généralisées de prévention et de traitement rapide des arriérés de loyer et, plus généralement, de prévention des expulsions est nécessaire.

L'évaluation des besoins et des moyens disponibles pour assurer correctement ces missions primordiales d'accompagnement social nous semble importante. Des échanges de bonnes pratiques entre acteurs publics seraient également utiles.

Cela passe aussi par le fait de renforcer encore davantage le partenariat avec des associations et structures locales qui peuvent jouer le rôle de tiers, mais aussi de renforcer l'accompagnement là où c'est nécessaire.

3. Favoriser le recours à des tiers pour désamorcer les conflits

Soulignons d'abord que, dans de nombreux cas, les conflits sont désamorcés très rapidement par une bonne communication entre le bailleur et le locataire. La plupart du temps, des solutions peuvent être trouvées par le dialogue et sans avoir recours à un tiers ou une procédure judiciaire. Néanmoins, dans d'autres situations, les réactions tardent à venir et le dialogue n'est pas/plus possible. Tant chez les locataires que les propriétaires, on manque d'informations et de ressources pour désamorcer le conflit et maintenir le lien, mais aussi de personnes qui peuvent assurer ce rôle de tiers.

Nos observations montrent que certains bailleurs attendent parfois très (trop ?) longtemps avant de réagir, alors que d'autres vont plus facilement en justice pour « mettre la pression ». L'expérience de

terrain, et singulièrement des travailleurs qui accompagnent des personnes en situation d'expulsion, montre au contraire qu'il est possible de trouver un accord, même lorsqu'une procédure est déjà en cours. Et ce, jusqu'au jour de l'expulsion. C'est d'ailleurs à l'avantage de toutes les parties.

Cependant, ce travail de médiation n'est possible que si les conditions sont réunies, notamment que les deux parties sont suffisamment confiantes dans la recherche d'une issue favorable. Comme on l'a vu, l'intervention d'un tiers peut être déterminante dans le processus de désescalade, pour « calmer le jeu » et aider à la recherche d'un compromis satisfaisant. Une personne tierce, pour jouer un rôle de médiation, doit être en mesure de comprendre les enjeux et les problématiques qui se posent pour identifier la meilleure solution (ou la moins mauvaise) pour les deux parties. Parfois, c'est le maintien dans le logement qui sera une priorité alors qu'à d'autres moments, c'est la solution de relogement qui sera la plus pertinente.

L'étude de l'IWEPS pointait déjà cet enjeu : « *Le travail de médiation entre le propriétaire et le locataire peut relever de la prévention directe des expulsions en évitant la procédure judiciaire : « On arrive parfois à négocier avec un propriétaire (...) pour que cela n'arrive pas en justice de paix. Les gens s'en vont, mais sans passer par le juge de paix. On négocie encore deux ou trois mois et puis il y a un renon. » (Ass. Locataires – MV). Cette association dispose de permanences qui permettent « d'anticiper » et de travailler « moins dans l'urgence ».* » (Idem)

« ***La présence d'un tiers, c'est-à-dire indépendant des intérêts du bailleur, aide parfois à dénouer des situations difficiles.*** *Parmi les critères d'un accompagnement efficace, mentionnons encore la proximité et le travail de longue haleine avec les locataires, l'établissement d'une confiance réciproque et le recours à un « langage » compréhensible par les ménages précarisés. L'importance de l'accompagnement au relogement a également été mise en avant par plusieurs acteurs afin d'éviter une nouvelle expulsion. Une piste d'action préventive est peut-être fournie par des expériences menées à l'étranger de partenariats locaux et interdisciplinaires. Des échanges entre professionnels des différents secteurs concernés par l'expulsion (juridique, administratif, social, associatif) apporteraient un éclairage plus complet en mettant bout à bout toutes les étapes d'un processus parfois très long".*[79]

Ces alternatives sont trop peu connues et mériteraient un travail d'information proactif à travers la diffusion grand public, des communications ciblées vers les propriétaires et les locataires…

Recommandations

Nous recommandons de pouvoir former davantage de travailleurs sociaux au travail de médiation et de renforcer les structures qui mènent déjà ce type de travail. Actuellement le travail de médiation en matière de logement est largement insuffisant et dépend beaucoup du bon vouloir des CPAS ou des communes.

Nous recommandons également l'identification et la mobilisation de l'ensemble des services de médiation judiciaire et extrajudiciaire autour des enjeux du logement dans une logique de prévention des expulsions.

Des avocats, formés à la médiation, pourraient également intervenir sur demande du bailleur ou du locataire. L'accès à ces services devrait être facilité et ne pas être un frein (éviter de longues démarches, des conditions trop strictes…)

[79] Etude IWEPS, p.140

Les APL, par exemple, pourraient jouer un rôle de médiation moyennant formation.

B. Agir lorsqu'une procédure est enclenchée

L'introduction d'une requête ou d'une citation marque un tournant dans le conflit locatif. Pourtant, de nombreuses personnes concernées par des demandes d'expulsion ne mesurent pas l'impact de ces procédures en cours et ne réagissent pas au bon moment, perdant un temps précieux. Il s'agit donc de travailler à mieux faire comprendre les conséquences qui peuvent découler de ces procédures et s'assurer que les personnes puissent faire valoir leurs droits.

1. S'assurer que les personnes soient correctement informées de leurs droits

Le délai entre l'assignation et le passage devant le juge doit être mis à profit pour tenter de désamorcer le conflit et faire prendre conscience aux locataires les enjeux et les risques encourus.

Le rôle des travailleurs sociaux est donc ici primordial pour :

- inciter les ménages à préparer leur défense et se rendre à l'audience en étant le mieux préparer ;
- inciter les ménages à se mettre en lien avec l'avocat via les bureaux d'aides juridiques.

Recommandations

Il s'agirait ici principalement de travailler à mieux faire connaitre les dispositifs existants tout en incitant les acteurs de la procédure à bien informer les personnes. Nous pensons particulièrement ici aux courriers envoyés par les CPAS qui devraient contenir davantage d'informations sur les possibilités d'action, de soutien, mais aussi sur les des démarches proactives, comme la présence systématique d'une permanence du CPAS comme préalable aux audiences (voir la pratiques développée par le CPAS de Saint-Gilles). Une antenne de prévention des expulsions pourrait jouer ce rôle également.

2. Mobiliser et déculpabiliser

La démarche exploratoire a permis de mettre en évidence combien, pour certains ménages particulièrement fragilisés, l'entame de la procédure produisait elle-même des ruptures : certains ménages se retrouvent en situation de blocage, se referment sur eux-mêmes, ne sont plus accessibles, refusent les interventions ou se terrent…

D'un point de vue psychosocial, ces réactions sont compréhensibles dans la mesure où la procédure va produire, selon l'état des ménages, des réactions « naturelles » de *fuite, de combattivité ou de figement* (*fly, fight or freeze*).

On peut avancer l'hypothèse que l'aboutissement très tardif des demandes d'aides dans les services est notamment à mettre en relation avec ce réflexe de « figement » ou de blocage (en plus des difficultés à demander de l'aide). Ce dernier va accroitre les sentiments de stigmatisation et de culpabilité.

Recommandations

Rendre efficace l'intervention et la prévention passe nécessairement par **la déculpabilisation des ménages, le fait de leur redonner confiance et de les soutenir dans la récupération de la maitrise de leur propre situation**, ce qui passe, entre autres, par :

- des interventions les plus rapides possibles et en grande proximité pour établir un lien de confiance ;
- le développement d'approches collectives pour renforcer les locataires et les déculpabiliser par rapport à leur situation afin de pouvoir les remobiliser ;
- l'incitation et le soutien à entamer des démarches en temps utile (accès à la justice, demande d'aide, etc.).

3. Renforcer le rôle des CPAS et systématiser les interventions

Comme nous l'avons vu dans les constats, les CPAS jouent un rôle central dans les procédures d'expulsion depuis la loi d'humanisation des expulsions. Cependant, par manque de moyens ou de volonté politique, des pratiques très différentes se développent d'un CPAS à l'autre et il apparait qu'ils sont parfois au second plan en ce qui concerne les procédures d'expulsions.

D'après nos entretiens auprès des CPAS :

- **les personnes qui ne sont pas déjà connues des CPAS seraient plus à risque d'expulsion** ;
- **les personnes isolées** (en particulier les hommes seuls) sont plus difficiles à mobiliser et à joindre et seraient **davantage victimes de l'exécution des expulsions.**

Une réactivité accrue et précoce par rapport aux arriérés de loyer de la part des CPAS est nécessaire avec la mise en place d'une aide au recouvrement des arriérés (via un plan d'apurement, un prêt ou un endossement total de la dette sans exigence de remboursement). La période des trois mois semble faire consensus – afin d'éviter que la dette soit irrécupérable et n'enclenche d'autres soucis en cascade[80]. À la lumière de cette recommandation, les modalités d'accès aux services de la méditation de dettes pourraient également être réexaminées afin d'être élargies. Cependant, ces outils et dispositifs sont encore trop timides et leur utilisation trop marginale. Il nous semble indispensable de mettre sur pied des dispositifs spécifiques pour la problématique des expulsions, même si ceux-ci sont reliés à des services déjà existants.

Recommandations

- L'adoption de **pratiques d'accompagnement plus « interventionnistes » et proactives**, à l'instar de celles opérées dans certains logements sociaux : une information immédiate quant au risque encouru en cas d'arriérés prolongés, des contacts humains directs sont à privilégier par rapport à l'envoi de courriers, ainsi que la répétition des contacts, afin de s'assurer de la bonne compréhension par les personnes des enjeux en présence (droits et obligations) et de leurs possibilités d'action dans la procédure (conciliation, passage devant le juge, introduction d'un recours...) ;

[80] 122 La Strada (2019b) soutient également une intervention rapide du CPAS quant aux impayés. Dans cette optique, il prône la mise sur pied d'un groupe de soutien pour la prévention du surendettement, via une collaboration entre CPAS et services associatifs de médiations de dettes. Bernard et Lemaire (2010b) proposent en ce sens de « réfléchir à la mise en place d'un système de prise en charge des arrières de loyer par la collectivité » sur la base de l'argument du moindre cout, tant financier, qu'humain et social, d'une telle approche préventive par rapport à celui de l'expulsion (p331).

- Une **prise de contact direct et systématique des CPAS** avec toutes les personnes concernées dès la signification du jugement grâce à un passage au domicile des personnes, en plus du(des) courrier(s) et d'éventuels contacts téléphoniques, ainsi que d'un suivi de l'évolution de la situation ;
- Que ces démarches proactives soient développées **soit directement par les services des CPAS, soit dans le cadre de partenariats à développer** (services communaux, éducateurs de rue, associations de promotion du logement, services de médiation de quartier, etc.). Voir, à titre d'exemple, le **fonctionnement en binôme** du CPAS de Namur avec les services communaux ;l
- Une attention particulière **aux personnes inconnues des CPAS et aux personnes isolées** qui devraient faire l'objet de démarches proactives par ordre de priorité ;
- Une **amélioration de la lisibilité des communications écrites des CPAS** pour en augmenter l'efficacité : courriers courts, langage clair et courant, surlignage des zones de texte importantes (personnes de contact, dates-clés...), par exemple. Avec une insistance sur la nécessité d'être présent à l'audience, les informations facilitant l'accès aux droits (aide juridique gratuite, etc.) et une copie de la requête, ou encore le signalement des associations pouvant également aider ainsi que les Bureaux d'aide juridique, etc. Voir annexe X « Courrier du CPAS de Wanze » ;
- A l'instar de ce qui est préconisé par N.Bernard et al.[81], **l'amélioration de la transmission des courriers de signalement** adressés par le greffe aux CPAS – les CPAS ne les reçoivent pas systématiquement – ainsi que du contenu des courriers : ils ne contiennent généralement que le nom de la personne concernée et l'adresse du bien litigieux. Il manque souvent les dates d'audience, par exemple ! Nous recommandons que les communications à destination des CPAS reprennent à minima les **coordonnées complètes des locataires, la composition du ménage et l'âge des personnes, ainsi que la date de l'audience et la copie de la requête**. Il est **aussi indispensable** d'informer le CPAS **au moment du jugement et de son éventuelle exécution.**

Ces diverses recommandations touchant à l'action des CPAS nécessiteraient notamment des **modifications dans la loi organique des CPAS,** des modalités spécifiques visées dans le cadre de l'accompagnement fourni aux personnes expulsées (à l'image de ce qui est prévu pour les personnes étrangères), mais aussi des **ressources humaines supplémentaires** centrées sur la prise de contact et l'accompagnement des personnes en risque d'expulsion (médiation, relogement, dettes ou impayés...) et en départ forcé de leur logement.

Bonnes pratiques

En Région de Bruxelles-Capitale, les CPAS de Saint-Gilles et celui de Bruxelles-Ville apportent déjà une attention particulière à la prévention et au suivi des expulsions. Ils font appel à la COCOM (Commission Communautaire Commune) pour soutenir un service d'habitat accompagné, proposant une méthodologie propre pour limiter les expulsions effectives. Une fonction essentielle que tous les CPAS gagneraient à renforcer.

[81] N. Bernard, V. Van der plancke, V. Letellier et V. Alonso, op. cit, juin 2021

Une justice de paix bruxelloise impose, comme préalable à l'audition des parties en cas de demande d'expulsion, le passage par la **permanence du CPAS assurée au tribunal le jour des audiences** en vue de chercher d'abord une solution amiable.

C. Au tribunal : il est encore temps d'agir

Le jugement est une étape cruciale et pourtant, comme nous l'avons vu, un locataire sur deux seulement se rend à l'audience. Cela montre bien l'importance du travail en amont pour éviter l'emballement judiciaire.

1. Éviter d'aggraver l'endettement

Comme nous l'avons vu, une procédure en justice de paix est couteuse, tant pour le locataire que pour le propriétaire. Pour le locataire, une procédure se traduit par une aggravation de la dette de départ qui inclut un certain nombre de frais et indemnités. Si certains couts sont incompressibles, tels que ceux des huissiers, des déménageurs ou encore des serruriers, certains d'entre eux pourraient être parfois évités et d'autres pourraient faire l'objet d'une révision ou, à tout le moins, une attention plus particulière au moment des jugements.

Lors de nos entretiens, plusieurs personnes ont mentionné le fait que les propriétaires réclamaient parfois des frais non éligibles, des montants erronés ou exagérés, voire des loyers injustement demandés pour des habitations déclarées insalubres... mais trop tard !

Le manque d'information et la maitrise faible des contraintes et des conséquences de la procédure contribuent également à l'accumulation des frais (frais d'huissier, signification, exécution, *etc.*).

Recommandations

Nous recommandons la transmission d'une information claire le plus tôt possible sur les tenants et aboutissants de la procédure.

2. Éviter les jugements par défaut

Recommandations

La présence au jugement doit systématiquement être recommandée et soutenue en même temps que l'orientation effective vers des services juridiques (Bureau d'Aide Juridique, Maison de Justice, etc.) à même de bien renseigner et préparer le locataire à l'audience : présence, report au besoin le temps de trouver un avocat, préparation de la défense et des pièces, accompagnement à l'audience. Voir les pratiques d'accompagnement aux audiences (par exemple AIS Nord Luxembourg).

Réciproquement, la **sensibilisation de l'ensemble des acteurs judiciaires susceptibles d'intervenir** à la problématique spécifique des expulsions et aux pratiques de prévention est indispensable. Elle peut passer aussi par le développement de bonnes pratiques de collaboration entre ces acteurs.

D. De la signification à l'exécution du jugement

Dans le cas de figure où la décision concerne un étalement de la dette et le maintien dans le logement, il faut pouvoir **mettre en place un accompagnement soutenu** pour s'assurer du suivi de la décision et éviter la perte brutale du logement suite à un impayé. En effet, l'exécution du jugement est généralement suspendue à la condition du remboursement régulier. Toutefois, en cas de non-paiement, il peut être mis à exécution, même plusieurs années après. Cet aspect de procédure est souvent mal compris[82] et une nouvelle difficulté passagère (un mois de retard suffit) peut entrainer la perte du logement malgré tous les efforts entrepris.

Dans le cas où une décision d'expulsion est prononcée, il est encore possible de **demander à l'huissier de postposer l'expulsion**. La demande doit être étudiée par l'huissier. Si elle est acceptable, il la soumet au bailleur, car l'huissier est un médiateur et n'a pas le pouvoir de décision. Si le bailleur refuse, l'huissier a l'obligation légale d'exécuter le jugement. Cependant, l'huissier a des arguments pour que le bailleur accepte : le fait de postposer de 2 à 3 semaines l'expulsion peut lui faire économiser 1.600 €. C'est environ le montant de la provision avancée par le bailleur pour procéder à l'expulsion, afin de couvrir les frais d'actes d'huissier, du déménageur et du serrurier. Le recouvrement de ces frais auprès des personnes expulsées est quasiment nul.

Recommandations

- L'obligation de la remise de l'avis d'expulsion en mains propres dans un délai rallongé, supérieur aux 5 jours actuellement requis ;
- Que le CPAS soit, par ailleurs, systématiquement informé par les huissiers de l'exécution de toutes les expulsions, ce qui n'est pas aujourd'hui obligatoire. Ceci impliquerait une modification de la procédure de notification au CPAS, prévue dans la loi d'humanisation des expulsions, actuellement variable selon qu'il s'agisse d'une citation ou d'une requête, et inclurait automatiquement la communication de la date de tenue de l'expulsion[83] ;
- La fixation des expulsions uniquement en première partie de semaine, afin de prendre en considération le temps nécessaire à l'aide aux personnes expulsées et d'éviter les complications de prise en charge (lorsque l'intervention se déroule à la veille d'un weekend).

E. Au moment de l'expulsion : une mobilisation soutenante de tous les acteurs

Lorsque l'expulsion est inévitable, il faut encore que celle-ci se passe dans les meilleures conditions possibles. Pour autant, sur le terrain, on voit des pratiques très différentes. Ce moment crucial doit être mis à profit pour trouver des solutions, mais aussi faire en sorte de ne pas ajouter du stress ou de l'humiliation à une situation déjà très difficile à vivre. En effet, concrètement, subir l'exécution de l'expulsion, c'est se retrouver face à l'huissier, mais aussi à la police, aux déménageurs qui, dans le meilleur des cas, attendent que le logement soit libéré le plus vite possible par les locataires pour ensuite retirer les meubles et effets personnels restants ; c'est aussi des locataires qui doivent déguerpir en abandonnant tout ou partie de ce qui leur appartient, parfois sans savoir où ils iront dormir…

[82] Dans ce cas, l'exécution du jugement ne nécessite pas de nouvelle audience, ce qui fait parfois penser aux locataires qu'ils sont expulsés sans jugement…

[83] N. Bernard, V. Van der Plancke, V. Letellier et V. Alonso, op.cit.

La présence soutenante des intervenants sociaux est déterminante pour que l'expulsion se passe « le moins mal possible », mais aussi, pour viser jusqu'au dernier moment la désescalade, la recherche dans l'urgence de solutions concrètes, etc.

Il est donc primordial que le CPAS soit présent sur place pour soutenir et orienter le ménage contraint de quitter son logement. Cette présence sera d'autant plus utile si une relation de confiance a déjà pu s'établir au préalable.

Dans la pratique et selon la situation, certains huissiers prennent cette responsabilité par défaut, ou encore, il est proposé le jour même un rendez-vous au CPAS.

À contrario, à titre d'exemple de bonne pratique, à Saint-Gilles, le CPAS est systématiquement sur place 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 pour les situations qui seraient passées à travers les mailles du filet. C'est ce que souligne le rapport de l'Observatoire : *« D'autre part, l'accompagnement psychosocial des personnes expulsées devrait être garanti grâce à la présence automatique d'un intervenant social (CPAS ou autre) sur place. L'accompagnement devrait couvrir l'entièreté de la séquence de l'expulsion effective, de son démarrage jusqu'au départ de l'ensemble des intervenants, ainsi qu'une solution d'hébergement d'urgence à défaut d'une solution de relogement pérenne. Cette dernière recommandation impliquerait la modification de la loi organique des CPAS, concernant leur présence durant les expulsions. Celle-ci est actuellement conditionnée par la formulation d'une demande expresse en ce sens de la personne en risque d'expulsion. »*

F. L'après-expulsion : maintenir le lien, poursuivre l'accompagnement

Même si l'exécution de l'expulsion est réalisée ou que les personnes ont quitté le logement, il reste des choses essentielles à mettre en œuvre pour continuer à les soutenir et les accompagner. D'abord pour le maintien des droits et des aides et la stabilisation de la situation de relogement. Aussi pour maintenir le lien et veiller à ce que les locataires ne se retrouvent pas davantage isolés dans des situations parfois encore plus compliquées (par exemple, hébergement dans l'entourage).Enfin, pour éviter que les personnes ne disparaissent dans la nature et pour prévenir les risques d'une future expulsion.

1. Augmenter l'efficacité de la prise en charge après expulsion

En aval de l'introduction de la procédure et de l'exécution, nous avons pu constater que la **chaine dédiée à la prise en charge était parfois « inopérante » :** faiblesse, voire absence, d'intervention de certains CPAS, difficultés d'accès à l'hébergement, délai de recours…
On décide d'appliquer les procédures et de les mettre à exécution alors même que la prise en charge après l'expulsion n'aboutira favorablement que pour une partie seulement des ménages.

L'absence de solutions efficaces en aval rend injustifiable l'application stricte de l'ensemble du processus puisque les filets de sécurité règlementaires et opérationnels ne produisent pas systématiquement leurs effets (manque d'effectifs, absence ou faiblesse d'intervention, manque de place, durée d'attente, etc.) : « **on verse dans un tonneau percé !** »

Recommandations

Cette prise en charge doit être améliorée. Les décisions judiciaires devraient tenir compte des capacités réelles de relogement, d'hébergement, de prise en charge, etc. L'exécution des décisions ne devrait-elle pas être suspendue et conditionnée à l'effectivité des solutions de prise en charge ?

2. Pas d'expulsion sans relogement

Dans le même sens, lorsque l'expulsion n'a pas pu être évitée, **une obligation de relogement devrait être garantie** comme le suggère l'Observatoire de la Santé et du Social.

Des options sont nécessaires pour reloger, mais surtout pour prévenir une nouvelle expulsion. Un loyer abordable reste la meilleure arme contre l'expulsion. Sans ces mesures, l'impact des efforts et moyens destinés à aider les locataires précaires risque d'être trop faible et ponctuel. Ce sont ces solutions durables qui permettront de garantir le droit au logement et de limiter les risques d'expulsion.

3. Poursuivre le soutien après l'expulsion

Comme nous l'avons vu, l'expulsion provoque un séisme et des conséquences durables qui viennent s'ajouter à la perte du logement pour les ménages. L'après-expulsion est un moment qui déstabilise les ménages sur une multitude d'aspects – psychologiques, administratifs, financiers… – qui vont perdurer dans le temps. Les semaines et mois qui vont suivre l'expulsion peuvent plonger le ménage dans une précarité encore plus grande et une spirale dont il sera encore plus difficile de se relever. Plusieurs intervenants nous rapportent le cas de personnes subissant plusieurs expulsions, conséquences d'un engrenage dont ils ne parviennent pas à s'extraire.

Si retrouver un toit est une priorité absolue, cela va aussi de pair avec le besoin de retrouver une stabilité qui garantisse un maintien durable dans le logement dans le temps. L'accompagnement est ici primordial pour permettre aux personnes de se maintenir « à flot ». C'est aussi un moment qui permet de faire le point sur la situation et de mettre en place des solutions plus structurelles. L'absence de logement est évidemment un élément central, mais, comme nous l'avons vu, l'expulsion est causée en partie par une série de facteurs liés au profil des ménages (isolement, problèmes d'addiction, surendettement, difficultés à entretenir son bien, problèmes de santé…) qu'il faut prendre en compte si on veut éviter d'autres expulsions.

Les associations de terrain qui sont amenées à accompagner des personnes expulsées évoquent l'importance de prévoir un accompagnement global et soutenu dans les premiers mois.

4. Continuité et coordination dans l'accompagnement

Le souhait clairement exprimé par les professionnels est celui d'un accompagnement qui aille au-delà de la recherche d'un logement et jusqu'à l'atteinte d'un « équilibre retrouvé » pour les personnes victimes d'expulsion. Si pour certains, la fin de l'accompagnement correspondra au moment de l'obtention d'un nouveau logement, pour d'autres, s'agissant notamment de personnes présentant des troubles psychosociaux, il devra idéalement perdurer dans le temps en vue de garantir à la personne un maintien dans son logement (concernant l'entretien du bien ou les relations avec le voisinage, par exemple).

Cet accompagnement individualisé et « à la carte », basé sur l'état de besoin des personnes, forcément plus conséquent lorsque les personnes cumulent des difficultés d'ordre financier, social et psychologique, vise à « éviter les rechutes » **et prévenir le risque d'entrer dans des cycles d'expulsions**. Ce travail est mené par des associations telles que Comme Chez Nous avec leur projet Chez Toit[84].

Nous soutenons la nécessité de renforcer les moyens pour pouvoir mener à bien ce travail d'accompagnement. Actuellement, beaucoup de situations ne peuvent faire l'objet d'un accompagnement soutenu faute de moyens. Or, on le sait, ce travail paie, car il favorise l'indépendance des personnes et leur autonomie. Il contribue à réduire les interventions d'urgence.

5. Maintien d'une adresse pour maintenir les droits sociaux

Nous recommandons de faciliter l'obtention de l'adresse de référence auprès du CPAS, la procédure étant lourde et peu mise en avant par les CPAS, ou de travailler en amont de l'adresse de référence via la suspension de la radiation à la commune. Sur le terrain, des pratiques de « suspension temporaire » sont ainsi rapportées et semblent fournir une garantie pour toutes les parties prenantes.

III. Les expulsions illégales (ou sauvages) : prévenir, intervenir et acter les plaintes

A. Prévoir des sanctions civiles contre les expulsions illégales

« *L'absence de sanction dissuasive des propriétaires sous forme de réparation significative aux locataires décourage ces derniers d'introduire une action judiciaire avec, pour conséquence très dommageable, l'impunité des propriétaires et la perpétuation des expulsions sauvages et des départs forcés. Ce sont essentiellement les personnes précaires qui en sont victimes, tels les migrants (le cas échéant en séjour irrégulier), les personnes avec des troubles psychiques, ou des personnes qui n'exigent pas de bail écrit ni de reçu du paiement de loyers.* »[85]

À Bruxelles, le RBDH défend une indemnité civile équivalente à 18 mois de loyer que tout locataire victime d'une expulsion illégale pourrait demander à son propriétaire en justice de paix.

[84] https://asblcommecheznous.com/Chez-Toit-30

[85] Van der Plancke V. Et Bernard N. (2019), Les expulsions de logement : aspects juridiques, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, page 37

Recommandations

Le RWDH soutient l'adoption **d'une indemnité civile équivalente à 24 mois de loyer**[86]. Elle mériterait d'être explorée d'un point de vue juridique comme mesure dissuasive et de prévention.

B. Ordre explicite d'intervention aux forces de l'ordre et obligation d'acter les plaintes en la matière

Parmi les différentes mesures adoptées en Région wallonne durant le confinement en 2020, il faut souligner qu'apparait pour la première fois une disposition spécifique pour lutter contre les expulsions « *sans droit ni titre, en permettant aux forces de police d'intervenir pour les empêcher et de ne pas attendre une éventuelle décision judiciaire qui interviendrait trop tard pour éviter que les ménages ne se retrouvent à la rue ou dans l'obligation de se reloger en urgence chez des connaissances ou via le CPAS ou tout autre organisme.* »[87]

Cette règlementation est inédite au niveau régional comme fédéral, pourtant, cette problématique n'est pas apparue avec la crise, et la mesure répond à un besoin constaté de longue date sur le terrain, mais elle ne sera pas prolongée.

Rappelons que cette mesure était indispensable. Sa suspension témoigne cependant de la difficulté à penser la problématique des expulsions de manière globale et au-delà de l'urgence.

Les moyens de rappeler l'obligation d'intervention et de faciliter l'acceptation du dépôt de plainte devront être examinés.

C. Mise en place de réseau(x) d'alerte et d'intervention

Cette proposition s'inspire du travail mené à Bruxelles par le **Front Anti-Expulsion**[88] qui vise à mettre en lien les personnes victimes d'expulsion (notamment des expulsions sauvages et illégales) avec un réseau de bénévoles, dont des travailleurs du secteur et des professionnels, qui peuvent aider les personnes dans leurs démarches. Organisé sur base volontaire, le collectif assure aussi des permanences et a mis en place un numéro d'urgence ainsi qu'un groupe WhatsApp permettant de relayer les « alertes ». Très réactif, il permet des interventions pratiquement instantanées : c'est le cas lorsqu'une expulsion sauvage intervient et pour laquelle il est possible de mobiliser en très peu de temps des personnes pour venir soutenir les victimes.

Le collectif a également produit une brochure et un site Internet très pratiques[89]I. Après un peu plus d'un an d'existence, ce collectif a suivi plusieurs dizaines de cas et permis de rendre la problématique

[86] Pour souligner la gravité de l'expulsion illégale par rapport aux autres ruptures abusives de bail (sanctionnées par une indemnité équivalente à 18 mois de loyer).

[87] Gouvernement Wallon, "*Coronavirus : le Gouvernement de Wallonie prend des mesures de soutien supplémentaires*", Communiqué de presse, 18 mars 2020, p 12.

[88] https://www.stopexpulsions.be/

[89] Ibidem

visible auprès des médias. Malheureusement, il reste bien démuni face à des situations complexes et n'est pas en mesure de fournir des solutions de relogement…

Recommandations

Nous recommandons de soutenir la mise en place de telles initiatives localement en s'appuyant sur un réseau existant et dans des territoires particulièrement sujets aux expulsions.

En plus de permettre une aide directe et un travail collectif avec les ménages victimes d'expulsion, de tels réseaux d'alerte permettraient également de mieux connaitre et comprendre ce qui se joue concrètement dans les situations d'expulsion et, donc, d'apporter, en complément d'une approche quantitative de dénombrement, une indispensable approche qualitative.

IV. Départs forcés et expulsions informelles

Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre sur les constats, la démarche exploratoire nous a amenés à identifier une quatrième forme d'expulsion que nous avons choisi de différencier des expulsions illégales au vu des formes très disparates qu'elles peuvent prendre. Recouvrant des situations très diverses, elles nécessitent d'être mieux cernées, mais aussi un travail de prévention adapté encore à développer.

Nécessité de mieux cerner le problème

Notre démarche n'a malheureusement pas eu l'occasion d'approfondir cette question. Cependant, nous estimons indispensable de mieux identifier ces différentes situations et pouvoir mieux comprendre ce qui se joue pour les personnes concernées, tant les personnes hébergées que les hébergeurs. Nous avons le sentiment que beaucoup de personnes se sentent extrêmement isolées et sans ressources. Ces « nouvelles » formes d'expulsion demandent des réponses adaptées aux contextes spécifiques et à l'absence de cadre légal uniforme.

Recommandations

Nous recommandons **d'approfondir l'exploration de cette thématique**, tant au niveau qualitatif que quantitatif pour mieux la cerner, en comprendre de manière plus précise les tenants et aboutissants, mais aussi approfondir les réponses spécifiques à apporter.

Cette forme d'expulsion pose de nombreuses questions, notamment du fait que ces **pratiques ne sont pas identifiées comme des expulsions à part entière**. Une des priorités concerne la sensibilisation et une prise de conscience large qu'il s'agit bien d'expulsions dans tous les effets qu'elles produisent, même si elles nécessitent des réponses particulières.

En effet, les expulsions informelles et départs forcés nécessitent une attention toute particulière, notamment du point de vue des professionnels de l'accompagnement, afin d'identifier les différentes formes qu'elles prennent et de **travailler aussi davantage la prévention.**

V. Les expulsions administratives : pistes et recommandations spécifiques

Ces recommandations sont à la fois le résultat d'un travail de suivi à long terme de la problématique, des contributions de nos membres qui sont particulièrement confrontés à la problématique[90] et de propositions reprises dans notre Plan Logement. En particulier, elles ont fait l'objet d'un travail approfondi autour de la situation rencontrée à Tournai qui a fait l'objet d'un travail partenarial intense et aboutit à une publication spécifique : *Mal Loti.e.s ! Enquête sur notre expulsion, en quête de solutions*. (DAL Tournai, L'Etape, CIEP WAPI, RWDH, Periferia, 2021)

A. Réviser la règlementation régionale

Vu ces difficultés spécifiques, la politique de lutte contre l'insalubrité doit fondamentalement être révisée pour **mettre les occupants au cœur de l'ensemble du dispositif en prévoyant** :

- une **action concertée et préventive en amont des décisions de fermeture** entre l'ensemble des acteurs (Service logement, Parquet, service incendie, acteurs locaux…) qui inclut **un accompagnement adapté et soutenant des habitants tout au long de la procédure,** y compris pour agir en justice ;
- une **obligation effective de relogement à charge directe du bailleur lorsque sa responsabilité est engagée ;**
- l'application au profit des locataires d'**au minimum des protections prévues en matière d'expulsion judiciaire ;**
- des **sanctions plus dissuasives à l'encontre du bailleur fautif et directement réparatrices pour le locataire** (notamment l'intervention directe dans les frais de relogement) ;
- d'expérimenter, là où c'est possible, **des rénovations d'office à charge du bailleur**, voire de l'autorénovation accompagnée ;
- l'**expérimentation de prises en gestion** par des Associations de Promotion du Logement, des Agences Immobilières Sociales ou des opérateurs publics pour la rénovation et la remise en location ;
- d'**harmoniser les procédures judiciaires et administratives** afin de les simplifier.

D'expérience, ces situations continuent à se produire dans différentes villes de Wallonie. Il est alors primordial qu'une prise en charge globale, systématique, immédiate et structurelle soit organisée. Les locataires doivent être considérés comme des acteurs à part entière des solutions à trouver.

B. L'accompagnement et le relogement des locataires doivent être la priorité de la lutte contre l'insalubrité

La lutte contre l'insalubrité doit être intensifiée et rendue plus efficace pour contraindre davantage les bailleurs à mettre leurs logements aux normes. Plusieurs outils existent, mais ne sont pas suffisamment utilisés (la contrainte des propriétaires de réaliser les travaux, la rénovation d'office par les autorités publiques…).

[90] Notamment Solidarités Nouvelles asbl.

Les locataires doivent être davantage soutenus, accompagnés et relogés dans de bonnes conditions.

C. Ne plus seulement mettre des pansements, mais anticiper

Les personnes expulsées de la rue des Campeaux à Tournai qui ont pu accéder à un logement public l'ont fait en passant par un « coupe-file », devant d'autres en ordre de priorité. Cela témoigne du fait que l'offre de logements publics est insuffisante. Il n'est pas possible de régler la problématique du logement dans l'urgence. En revanche, **on peut prévoir ces situations, et les anticiper devrait être une priorité** : il faudrait une politique de relogement volontariste et systématique. Mais aussi mettre toute l'énergie bien en amont pour établir le contact avec les occupants par des démarches proactives et construire une relation pour les accompagner, individuellement et collectivement, tout au long de cette épreuve.

Trop souvent, les locataires, déjà secoués, doivent interpeler pour être correctement informés et accompagnés. On a vu à Tournai notamment le travail important qui a dû être réalisé après coup par les associations pour parvenir à contacter (presque) tous les occupants : conférence de presse, contacts téléphoniques, etc. De plus, les locataires ont dû, avec l'aide des associations littéralement convoquer les autorités publiques collectivement… trois mois après la fermeture, pour être réellement entendus et pris en charge.

Une bonne pratique intéressante nous a été rapportée par le CPAS de Huy. Une collaboration systématique s'est organisée avec la Commune qui transmet au CPAS les **avant-projets d'arrêtés**. C'est-à-dire, avant que la décision ne soit prise ! Sur cette base, le CPAS entame une démarche proactive d'identification des occupants de l'immeuble (via le cadastre, la Banque Carrefour, etc.) afin de contacter chacun individuellement pour bien l'informer **au préalable** de la situation.

D. Être réellement soutenus : un accompagnement social adapté

Dans des situations d'expulsion administrative, il est essentiel de bénéficier d'un accompagnement social efficace et adapté. C'est à dire :

- **proactif**, qui intervienne d'initiative très rapidement ;
- **inconditionnel** et en grande proximité ;
- **soutenant** et qui aide réellement à traverser l'épreuve dans son ensemble.

Il doit s'assurer que les personnes se sentent écoutées, comprises et pas abandonnées.

De plus le traitement réservé est généralement strictement individuel. Or**, regrouper les locataires et travailler avec eux collectivement**, c'est les renforcer dans leur maitrise de la situation et cela permet de créer d'autres dynamiques soutenantes.

E. Donner des informations claires

Se retrouver en situation d'expulsion du jour au lendemain entraine une réorganisation complète, ainsi que de nombreuses démarches. Il est primordial de diffuser une information concernant les droits et possibilités qui s'offrent aux personnes concernées : qu'est-ce qui est en jeu dans la procédure ; quelles sont les conséquences ; vers qui se tourner pour demander de l'aide ; identifier les lieux où trouver des informations, des aides financières… Il est crucial que les informations soient accessibles et compréhensibles et parviennent aux locataires.

Recommandations

Nous recommandons la production d'un document d'information commun, clair et accessible (type brochure) qui puisse être adapté aux réalités locales.

F. Mettre en place une concertation entre tous les acteurs qui intègre les habitants

Il est important que les autorités locales aient une communication claire et univoque vers les victimes afin qu'elles ne restent pas dans le flou. Pour cette raison, mais surtout parce qu'un défi d'une telle ampleur ne peut être géré seul, **une action concertée avec les différents acteurs doit être mise en place très rapidement.**

De plus, il est indispensable **que les premiers et premières concerné e·s soient également intégré·e·s à ce dispositif** afin de mieux connaitre leurs besoins, d'identifier les obstacles en matière de relogement et qu'ils et elles soient parties prenantes de la recherche de solutions.

G. Mettre en place un soutien pour agir en justice

Il est essentiel d'organiser un réel soutien pour **faire en sorte qu'un maximum de locataires puisse agir en justice et espérer obtenir réparation**. Ce n'est jamais une priorité face à l'urgence de se reloger : il faut d'autant plus accompagner les locataires pour leur permettre de faire valoir leurs droits. Permettre d'aller en justice, c'est donner droit à l'outil démocratique auquel chaque citoyen·ne doit pouvoir faire appel. C'est le droit à être reconnu dans une situation difficile, estimée injuste, de pouvoir demander réparation. Les frais de justice sont un obstacle important, particulièrement pour des ménages fragilisés : organiser un fonds de soutien peut être une bonne solution. Depuis peu, les associations peuvent entamer des actions collectives en justice : cette piste devrait être explorée.

H. Sanctionner et responsabiliser les propriétaires

Les locataires paient le prix fort de ces situations en se retrouvant expulsés dans les pires conditions. Dans le même temps, **les bailleurs ne sont pratiquement pas sanctionnés**, alors qu'ils portent une lourde responsabilité. Les amendes administratives qui existent sont très peu appliquées. La perte des loyers du bâtiment fermé n'est pas une sanction suffisante et les locataires obtiennent rarement une indemnité à la hauteur du préjudice subi. Le propriétaire ne paie pas systématiquement une indemnité et n'intervient jamais dans les frais de relogement. Afin aussi de les dissuader, ces propriétaires devraient être davantage sanctionnés et intervenir directement dans les frais liés au relogement.

Recommandations

Nous recommandons l'élaboration de sanctions spécifiques, par exemple, dans le décret bail d'habitation afin que les juges de paix en tiennent compte systématiquement.

Cette sanction, en plus d'indemnités civiles spécifiques, pourrait également consister en l'intervention directe dans les frais de déménagement/relogement.

I. Faire en sorte que les bâtiments rénovés restent accessibles à tous

Il n'est pas rare que le bâtiment fermé fasse l'objet de rénovations qui permettent ensuite au propriétaire de le relouer plus cher à un autre public. C'est tout bénéfice pour lui et l'opération se fait, en quelque sorte, sur le dos des locataires. Il est nécessaire de **garantir l'accessibilité financière des bâtiments rénovés et remis aux normes suite à une fermeture**.

VI. Une brève analyse des pouvoirs implicites

La procédure judiciaire en matière d'expulsion est, en principe, toujours régie par la loi (fédérale) dite de l'humanisation des expulsions du 30 novembre 1998. En vertu de la théorie des pouvoirs implicites, il est cependant possible pour les Régions de prendre des dispositions en la matière à certaines conditions.

Cette possibilité sera brièvement analysée dans cette dernière partie en se fondant sur l'étude menée par Nicolas BERNARD, Véronique VAN DER PLANCKE, Vincent LETELLIER et Violaine ALONSO pour le compte de la Région bruxelloise concernant l'É*valuation de la législation Bruxelloise du Logement en vue de la concrétisation du Droit au Logement* (30 juin 2021).

Flash juridique : une possible régionalisation de la législation en matière d'éviction à l'avenir ?

« *Il se pourrait toutefois qu'à l'avenir, les Régions s'emparent de la légifération des procédures en matière d'expulsion de logement. En effet, les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'État mentionnent l'éviction de logement comme un des éléments à transférer aux entités compétentes ; en outre, le terme « éviction » figurait bien, au sein de la proposition de loi initiale, dans la liste des points transférés aux Régions. Par ailleurs, la Cour constitutionnelle estime que le droit procédural inhérent à la compétence doit pouvoir être adapté dans certains cas pour assurer l'exercice cohérent des matières ; autrement dit, les Régions ayant la compétence du logement pourraient se voir décerner dès lors aussi la possibilité de règlementer les procédures menant à la privation du logement. Les conditions de l'article 10 de la loi spéciale du 8 aout 1980 – fondant la théorie des pouvoirs implicites – devraient alors être respectées (nécessité, proportionnalité, etc.).* »[91]

Depuis la sixième réforme de l'État, l'essentiel de la règlementation en matière de logement est désormais aux mains des Régions. Elles ont d'ailleurs depuis adopté leurs propres règles en matière de bail[92].

Logiquement, et à l'instar des études en cours dans les autres Régions, la Région wallonne pourrait décider de s'approprier également cette matière.
Les travaux préparatoires de la loi organisant la sixième réforme de l'État stipulent que la compétence des expulsions devrait également être transférée aux Régions. Le terme « éviction » était d'ailleurs repris dans une première version de la loi. Implicitement, les règles de procédure judiciaire en matière de bail devraient aussi devenir de la compétence des Régions.

La « théorie des pouvoirs implicites » permet de renforcer cette argumentation si cette dernière hypothèse était contestée, soit que l'État fédéral resterait seul compétent pour régler les questions de procédure, d'exécution des décisions et de compétences judiciaires.

« *Ainsi, la Cour constitutionnelle estime que le droit procédural inhérent à la compétence doit pouvoir être adapté dans certains cas, lorsque c'est nécessaire pour assurer l'exercice cohérent des matières : à ce principe autorisant l'exercice de pouvoirs implicites, la Cour d'arbitrage (devenue Cour*

[91] Van der Plancke V. et Bernard N. (2019), *Les expulsions de logement : aspects juridiques*, Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles. P.6
[92] Pour la Wallonie, Décret relatif au bail d'habitation du 15 mars 2018.

constitutionnelle) a ajouté deux autres conditions : la matière doit pouvoir se prêter à un traitement différencié et l'incidence sur cette matière réservée doit rester « marginale ». »[93]

En d'autres termes, les Régions étant compétentes pour régler les matières « logement », *implicitement,* elles devraient aussi pouvoir en régler les aspects de procédure par souci de cohérence. Trois conditions doivent être remplies :

1. la **nécessité** d'exercer cette compétence accessoire à la compétence principale (la législation sur le bail en l'occurrence) ;
2. le fait que cette matière se prête à **un traitement différent selon les Régions** ;
3. le **faible impact** (l'incidence marginale) de cette compétence régionale sur la compétence qui subsiste fédérale[94].

Dans son Décret bail du 9 novembre 2018, la Région flamande a d'ailleurs déjà adopté des modifications du Code judiciaire en s'appuyant sur cette théorie. Comme les auteurs le précisent[95], l'argumentaire développé par la Région flamande pourrait s'adapter également à la Région de Bruxelles – Capitale, et, partant, à la Région wallonne. En voici les grandes lignes :

1. **L'exercice de cette compétence par la Région wallonne est-il nécessaire ?**

Aujourd'hui, locataires et propriétaires doivent s'informer à plusieurs sources pour bien saisir l'étendue de leurs droits et obligations : d'une part le Code Wallon de l'Habitation Durable, d'autre part le Code judiciaire (pour tout ce qui concerne la mise en œuvre devant les tribunaux). Comme nous avons pu le souligner tout au long de notre démarche exploratoire, la question de l'accès au droit est centrale en matière d'expulsion, en particulier celle de l'accès à la justice. La dispersion actuelle d'une règlementation par ailleurs complexe et ardue n'en facilite en tous cas pas l'accessibilité. Accéder à la justice reste globalement difficile. C'est particulièrement vrai pour les locataires qui y ont globalement recours de manière minoritaire (un cinquième seulement des requêtes en justice de paix) et ne sont présents que lors d'un jugement sur deux en matière d'expulsion ! Rappelons également que des enjeux de procédure en sont en partie responsables comme, par exemple, la coïncidence du délai d'appel (non suspensif) avec le délai d'exécution des décisions qui les oblige bien souvent à renoncer à leur droit de recours.

C'est également vrai en ce qui concerne les expulsions administratives dans la mesure où les procédures administratives en matière d'enquête de salubrité ne sont pas forcément prises en compte dans le cadre de la procédure judiciaire. Ce qui pose, comme nous l'avons vu, de nombreux problèmes de recours au droit, en particulier en matière de responsabilité, mais aussi d'indemnisation.

Pour ces raisons notamment, et même s'il n'est pas une garantie absolue, l'exercice de la compétence par la Région wallonne permettrait d'unifier la règlementation, éventuellement de l'améliorer et d'en faciliter l'accès aux parties, singulièrement aux locataires, pour mieux leur permettre d'exercer concrètement leurs droits.

2. Cet exercice a-t-il **un impact limité sur la compétence fédérale** ?

[93] Bernard N., Van Der Plancke V., Letellier V., Alonso V*., op.ci.t.* - C.A., 30 juin 1988, n°66/88 et C.A., 17 décembre 1997, n°83/97, *M.B.*, 21 mars 1998.
[94] Art 10 de la loi spéciale du 8 aout 1980 ; *loc.cit.*
[95] *Op.cit,* p. 345-348

Il ne s'agit pas de réformer l'ensemble des règles en matière d'expulsion, mais bien de les adapter pour partie. Comme le développent les mêmes auteurs, « les modifications à apporter aux dispositions existantes du Code judiciaire demeurent limitées »[96]

3. Les expulsions permettent-elles **une règlementation différente** selon la Région ?

Ce n'est pas la première fois que des matières judiciaires sont « appropriées » par les Régions. Comme en témoignent les règlementations spécifiques adoptées en Flandre (voir ci-dessus), mais aussi le précédent en matière de régulation énergétique à Bruxelles. À nouveau, les spécificités régionales autorisent ici également un traitement différencié selon la Région concernée.

Pour des approfondissements en matière de théorie des pouvoirs implicites, nous renvoyons au surplus à l'étude complète déjà citée qui regorge d'arguments et d'éléments d'analyse juridique.

[96] *Loc.cit.*

Conclusion

Cette démarche exploratoire a confirmé un premier constat : les expulsions sont une problématique largement ignorée en Wallonie, dont peu d'acteurs se sont emparés et qui ne fait pas l'objet d'une politique publique spécifique.

Cependant, nous avons premarqué un intérêt croissant au fur et à mesure de la démarche et des échanges. La journée de travail que nous avons organisée est venue conforter l'idée que cette absence de prise en compte est avant tout due à une méconnaissance du sujet et une série d'idées reçues.

Au cours de nos échanges et entretiens, il s'est avéré aussi que cette problématique est bien plus complexe que l'image que l'on s'en fait. Elle recouvre des situations très variées, concerne un grand nombre d'intervenants et elle est le miroir de problématiques plus larges, dont l'expulsion n'est finalement que l'ultime aboutissement. Si cette démarche exploratoire a permis de mettre le doigt sur un certain nombres d'enjeux, certains d'entre eux n'ont pu être qu'effleurer : bon nombre d'éléments traités dans ce rapport demanderaient, à eux-seuls, un travail de recherche plus approfondi.

Ce rapport a donc permis de rassembler et synthétiser une série de constats connus et moins connus mais surtout d'aller un pas plus loin en travaillant à formuler des pistes concrètes d'actions propres à la Wallonie. Cela vient donc combler un vide qui, nous l'espérons, se traduira prochainement par des actions concrètes.

Ce travail exploratoire a en tout cas démontré l'impossibilité de traiter cette problématique en se limitant à une facette ou une seule mesure. Il reprend donc à la fois des recommandations globales et une série de mesures plus détaillées. Certaines demandent à être davantage opérationnalisées en s'appuyant sur l'expertise des acteurs concernés. Nous sommes bien conscients aussi que celles-ci ne pourront voir le jour sans une réelle volonté politique pourimpulser et soutenir ces changements.

Les expulsions nécessitent une prise en charge globale et cohérente afin d'éviter des mesures éparses qui, prises isolément, peuvent se révéler inefficaces, voire contre-productives. On pense ici notamment au moratoire hivernal. Sur le terrain, nous avons déjà pu voir une série d'initiatives et d'expériences qui démontrent qu'**il est possible de faire autrement**, de mettre sur pied des politiques qui ne demandent pas nécessairement de changements législatifs importants, ni des budgets extraordinaires. Il s'agit avant tout de rassembler les conditions nécessaires à un travail tissant des liens entre différents acteurs, à une bonne information et à des actions concertées.

Ce processus a été l'occasion de rassembler et prendre conscience de manquements, de difficultés structurelles et systémiques. Mais il a aussi mis en lumière des marges de manœuvre importantes. L'ensemble des acteurs du secteur – associatif, public, institutionnel, politique et citoyens – peuvent s'en emparer pour mettre en œuvre d'autres manières de prévenir et de lutter contre les expulsions à tous les niveaux. Nous espérons modestement que notre démarche y contribuera.

Le Rassemblement Wallon pour le Droit à l'Habitat et ses membres poursuivront le travail de sensibilisation et de conscientisation entamé ici.

Table des matières

Introduction 1

Liste des acronymes 3

I. Méthodologie 4

1. Définir les conditions nécessaires pour un dénombrement et un suivi systématique 4

2. Aller à la rencontre des acteurs du secteur et initier un travail en réseau 4

3. Ouvrir un débat public et informer sur les enjeux des expulsions 4

4. Expulsions administratives : mise en perspective à travers le suivi collectif d'une expérience (Rue des Campeaux à Tournai) 5

5. Prévenir les expulsions illégales 5

Identifier de bonnes pratiques 5

PREMIÈRE PARTIE : CONSTATS 6

1. Expulsions : de quoi parle-t-on ? 6

A. Une pratique contraire à la dignité humaine et au droit à l'habitat 6

B. Un symptôme du mal-logement accentué par la crise sanitaire 7

C. Les expulsions dans un contexte de crises structurelles 8

D. Un phénomène qui semble s'aggraver, mais qu'on ne peut pas mesurer 8

1. Une – quasi – absence de données 10

2. Un manque de connaissance des profils et parcours des personnes en situation d'expulsion 13

E. Différentes formes d'expulsions : une première typologie qui s'élargit 13

1. L'expulsion judiciaire 13

2. L'expulsion illégale ou sauvage 13

3. L'expulsion administrative (pour cause d'insalubrité) 14

4. L'expulsion informelle ou départ forcé 14

5. Les saisies immobilières (non abordées dans ce rapport) 15

F. Une problématique qui touche le territoire wallon de façon très différente… 15

G. Les expulsions : quelles conséquences ? 15

1. Une expérience violente et traumatisante 15

2. Le difficile rôle des travailleurs sociaux 16

3. L'impact sur les enfants 17

4. Rupture avec le réseau social et isolement 17

5. « *Ça prend un an pour se reconstruire* » : une déstabilisation durable de ménages déjà précarisés 18

6. Le (sur-) cout des expulsions : une deuxième peine 18

7. Expulsions et surendettement 19

II. Expulsions judiciaires : quels constats spécifiques ? 21

A. Un échec pour le locataire, le bailleur et la société 21

B. Une problématique complexe déterminée par une combinaison de facteurs 22

C. Les arriérés de loyer concernent 7 jugements sur 10 23

D. Facteurs d'escalade et de désescalade 24

E. Manque d'information et fausses croyances 25

F. Les expulsions sont la conséquence de situations de non-recours et d'une difficulté à faire valoir ses droits 26

G. Un « effet d'entonnoir » qui masque les départs forcés 27

Rappel des étapes de la procédure 27

H. Un manque de vision d'ensemble et une gestion dans l'urgence 29

I. « Au plus vite on agit, au plus grandes sont les marges de manœuvre, au plus on a de chances de maintenir les personnes dans leur logement. » 29

J. Le rôle des CPAS : un « acteur naturel » de la prévention aux pratiques très disparates 30

K. De l'expulsion au sans-abrisme ? 33

III. Les expulsions administratives : quels constats spécifiques ? 35

A. Préambule : focus sur une situation récente 35

Un bilan mitigé qui fait émerger une série de problèmes 36

B. Une situation qui n'est pas isolée et révèle des constats communs 37

1. Un scénario qui se répète 37

2. Des locataires peu protégés 38

3. Des bailleurs peu ou pas sanctionnés 38

IV. Expulsions illégales ou sauvages : quels constats spécifiques ? 39

A. Des victimes particulièrement vulnérables 39

B. Peur d'agir, priorité à se reloger 40

C. Défaut d'intervention et refus d'acter la plainte 41

DEUXIÈME PARTIE : PISTES 43

I. Pistes et mesures générales de prévention 43

A. S'attaquer aux causes structurelles 44

1. Limiter l'augmentation des loyers et des charges 44

2. Augmenter l'offre de logements décents et accessibles 44

3. Lutter plus efficacement contre les logements vides 45

4. Lutter contre la discrimination en matière de logement 45

5. Lutter contre les marchands de sommeil et les locations non légales 45

6. Combattre autrement l'insalubrité 46

Des moyens d'identification et d'intervention rapides 47

Un accompagnement pro-actif et un relogement anticipé 47

Une lutte contre l'insalubrité, prudente, réaliste et qui ne réduit pas l'accès au logement 47

Accorder les mêmes protections élémentaires qu'en matière d'expulsion judiciaire 47

Centralisation et suivi des données au niveau régional 48

Articulation de la procédure judiciaire et administrative 48

B. Des mesures globales et prioritaires en matière d'expulsion 49

1. Informer, former, sensibiliser et lutter contre les fausses croyances 49

2. Renforcer les accompagnements existants et développer de nouveaux outils de prévention plus « proactifs » 50

3. Des plans de prévention interdisciplinaires et concertés à l'échelle communale ou intercommunale 51

4. Mettre en place un fonds d'intervention pour les arriérés 53

5. Augmenter l'offre d'hébergements d'accueil et de transit en quantité et en qualité 54

6. Moratoire hivernal : oui, à condition de mettre en place d'autres mesures 55

C. Mise en place d'instruments d'évaluation et de suivi : un nécessaire Observatoire des expulsions 56

1. Comment opérationnaliser le recueil systématique des jugements et leur traitement ? 57

1.a. La base de données du SPF Justice : pas si évident ! 57

1.b. Les CPAS : une mine d'informations inexploitées qui pourraient être centralisées facilement 58

1.c. Au niveau des Chambres d'arrondissement des huissiers de justice : une piste à creuser 58

1.d. Au niveau des bailleurs publics : des données qui ont le mérite d'exister 59

1.e. Au niveau des communes 59

1.f. Au niveau des maisons d'accueil, centres de jours et Relais Sociaux 59

1.g. Les indicateurs périphériques 59

2. Ne pas se limiter aux données quantitatives 60

II. Expulsions judiciaires : pistes et recommandations spécifiques 61

A. Développer des pratiques de désescalade du conflit 61

1. *Arrêter l'hémorragie* au plus tôt et éviter l'endettement 62

2. Prévenir les impayés dans les logements publics et renforcer l'accompagnement social 62

3. Favoriser le recours à des tiers pour désamorcer les conflits 63

B. Agir lorsqu'une procédure est enclenchée 65

1. S'assurer que les personnes soient correctement informées de leurs droits 65

2. Mobiliser et déculpabiliser 65

3. Renforcer le rôle des CPAS et systématiser les interventions 66

C. Au tribunal : il est encore temps d'agir 68

1. Éviter d'aggraver l'endettement 68

2. Éviter les jugements par défaut 68

D. De la signification à l'exécution du jugement 69

E. Au moment de l'expulsion : une mobilisation soutenante de tous les acteurs 69

F. L'après-expulsion : maintenir le lien, poursuivre l'accompagnement 70

1. Augmenter l'efficacité de la prise en charge après expulsion 70

2. Pas d'expulsion sans relogement 71

3. Poursuivre le soutien après l'expulsion 71

4. Continuité et coordination dans l'accompagnement 71

5. Maintien d'une adresse pour maintenir les droits sociaux 72

III. Les expulsions illégales (ou sauvages) : prévenir, intervenir et acter les plaintes 72

A. Prévoir des sanctions civiles contre les expulsions illégales 72

B. Ordre explicite d'intervention aux forces de l'ordre et obligation d'acter les plaintes en la matière 73

C. Mise en place de réseau(x) d'alerte et d'intervention 73

IV. Départs forcés et expulsions informelles 75

Nécessité de mieux cerner le problème 75

V. Les expulsions administratives : pistes et recommandations spécifiques 76

A. Réviser la règlementation régionale 76

B. L'accompagnement et le relogement des locataires doivent être la priorité de la lutte contre l'insalubrité 76

C. Ne plus seulement mettre des pansements, mais anticiper 77

D. Être réellement soutenus : un accompagnement social adapté 77

E. Donner des informations claires 78

F. Mettre en place une concertation entre tous les acteurs qui intègre les habitants 78

G. Mettre en place un soutien pour agir en justice 78

H. Sanctionner et responsabiliser les propriétaires 78

I. Faire en sorte que les bâtiments rénovés restent accessibles à tous 79

VI. Une brève analyse des pouvoirs implicites 80

Conclusion 83

Table des matières 84

Bibliographie 88

ANNEXES 89

- Annexe 1 – Charte pour la prévention des expulsions domiciliaires (FR) 89
- Annexe 2 – Exemple type de courrier envoyé par un CPAS 89
- Annexe 3 – Analyses de situations présentées lors de la journée de travail du 28 avril 2022 89
- Annexe 4 – Brochure d'information et de prévention des expulsions du Front Anti- Expulsions (BXL) 89

Bibliographie

- BERNARD N., VAN DER PLANCKE V., LETELLIER V. et ALONSO V. **«** É*valuation de la législation Bruxelloise du Logement en vue de la concrétisation du Droit au Logement »,* 30 juin 2021.
- DÉMOULIN N., LEBLANC M., LAUGIER ET ZERAÏ H., 2020,*« Prévenir les expulsions locatives tout en protégeant les propriétaires et anticiper les conséquences de la crise sanitaire (Covid-19) »*, Rapport remis au Premier ministre de la République française.
- DEPREZ A., GERARD V., MOSTY M., 2015 « *Les expulsions domiciliaires en Wallonie : premier état des lieux* » Rapport final, Institut Wallon de l'Evaluation, de la Prospectives et de la Statistique (IWEPS), 2015.
- FEANTSA, Housing Europe, Fondation Abbé Pierre, IUT, NUI Galway, 21 juin 2021 « *Déclaration Conjointe : Les États membres de l ' UE doivent prendre des mesures pour mettre un terme aux expulsions et prévenir le sans-abrisme* ».
- FONDATION ABBÉ PIERRE, mars 2020 *« Que deviennent les ménages expulsés de leur logement ? Des trajectoires de vie fragilisés »*.
- FRONT ANTI-EXPULSIONS, 2020 *« Faire face aux expulsions légales d'un logement ? A Bruxelles* », Petit guide pour les locataires assignés en justice de paix.
- OBSERVATOIRE DE LA SANTÉ ET DU SOCIAL DE BRUXELLES-CAPITALE, 2019 *« Précarités, mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise* », Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2018, Commission communautaire commune : Bruxelles.
- RAPPORT DU CONSEIL GÉNÉRAL DES PONTS ET CHAUSSÉES *"Définition d'un système d'observation des expulsions locatives, de leur mécanisme et leur prévention »*, juillet 2004.
- RASSEMBLEMENT BRUXELLOIS POUR LE DROIT À L'HABITAT, 2018, Les expulsions locatives, Les analyses du RBDH.
- RASSEMBLEMENT BRUXELLOIS POUR LE DROIT À L'HABITAT, 2020, Les expulsions locatives, partie 2, *« Focus sur l'expulsion judiciaire. Une procédure humaine? »* Les analyses du RBDH.
- RASSEMBLEMENT BRUXELLOIS POUR LE DROIT À L'HABITAT, mars 2021 *« Pour un dispositif régional visant à prévenir les expulsions locatives »,* mars 2021.
- RASSEMBLEMENT WALLON POUR LE DROIT A L'HABITAT, Praile D., 2021, « *Fermeture de bâtiments insalubres : ne plus faire d'omelette et ne plus casser d'œufs!* », Les Echos de Picardie, n°4, p.20
- RASSEMBLEMENT WALLON POUR LE DROIT A L'HABITAT Praile D., 2021, *« Les expulsions domiciliaires en Wallonie Sortir du brouillard et conjurer la fatalite ́ sans délai »*, Revue l' Observatoire, n°108
- STEINBACH CH. (2020), *"Expulsions : sans toit et invisibles !",* Note d'éducation permanente de la Fondation Travail Université n°1, 22 novembre 2020, p 1-2
- VAN DER PLANCKE V. ET BERNARD N. (2019), *« Les expulsions de logement : aspects juridiques* »., Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles, Cahier thématique du Rapport bruxellois sur l'état de la pauvreté 2018, Commission communautaire commune : Bruxelles.

ANNEXES

- **Annexe 1 – Charte pour la prévention des expulsions domiciliaires (FR)**

- **Annexe 2 – Exemple type de courrier envoyé par un CPAS**

- **Annexe 3 – Analyses de situations présentées lors de la journée de travail du 28 avril 2022**

- **Annexe 4 – Brochure d'information et de prévention des expulsions du Front Anti- Expulsions (BXL)**