

Armes juridiques pour lutter contre l'insalubrité : quelques actualités

Juan Carlos Benito Sanchez

Chargé de mission plaidoyer

25 mai 2021

1. LE DROIT AU LOGEMENT, L'INSALUBRITÉ, LA PRÉCARITÉ

Le droit au logement au niveau international (ONU)

- Reconnaissance dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (PIDESC)
 - Art. 11.1 : Les Etats parties au présent Pacte reconnaissent le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence
 - Comité des droits économiques, sociaux et culturels (Comité DESC), OG 4, 7 éléments pour déterminer un « logement suffisant » : la sécurité légale de l'occupation ; l'existence de services, matériaux, équipements et infrastructures ; la capacité de paiement ; l'habitabilité ; la facilité d'accès ; l'emplacement et le respect du milieu culturel

Le droit au logement au niveau international (ONU)

- Reconnaissance dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (PIDESC)
 - Comité DESC, OG 4 : Un logement convenable doit comprendre certains équipements essentiels à la santé, à la sécurité, au confort et à la nutrition. Tous les bénéficiaires du droit à un logement convenable doivent avoir un accès permanent à des ressources naturelles et communes: de l'eau potable, de l'énergie pour cuisiner, le chauffage et l'éclairage, des installations sanitaires et de lavage, des moyens de conservation des denrées alimentaires, d'un système d'évacuation des déchets, de drainage, et des services d'urgence

Le droit au logement au niveau international (ONU)

- Reconnaissance dans le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966 (PIDESC)
 - Comité DESC, OG 4 : Un logement convenable doit être habitable, en ce sens qu'il doit offrir l'espace convenable et la protection contre le froid, l'humidité, la chaleur, la pluie, le vent ou d'autres dangers pour la santé, les risques dus à des défauts structurels et les vecteurs de maladies. La sécurité physique des occupants doit également être garantie



**Nations
Unies**

Le droit au logement au niveau international (ONU)

Les communications individuelles devant le Comité DESC

- Protocole facultatif, ratification (BE l'a ratifié)
- Épuisement des recours internes, sauf si la procédure excède des délais raisonnables
- Particuliers ou groupes qui affirment être victimes d'une violation de ses droits économiques, sociaux et culturels
- Valeur juridique contraignante ?



À 73 ans, Lorne ne trouve pas où se loger suite à son expulsion sans motif de son appartement à Etterbeek: «Ma vie est ici à Bruxelles»

sudinfo.be

Le droit au logement au niveau international (ONU)

El Ayoubi et El Azouan Azouz c. Espagne (Communication n° 54/2018)

- Le Comité recommande à l'Espagne de prendre les mesures nécessaires pour que les procédures d'expulsion visant des personnes sans ressources suffisantes pour trouver un autre logement ne soient exécutées qu'une fois que ces personnes ont été véritablement consultées et que l'État partie a mis tout en œuvre et agi au maximum de ses ressources disponibles pour que les personnes visées soient relogées, surtout lorsque l'expulsion concerne des familles, des personnes âgées, des enfants et d'autres personnes en situation de vulnérabilité

Le droit au logement au niveau européen (CdE)

- Reconnaissance dans la Charte sociale européenne révisée (CSE) de 1996 :
 - Art. 31 (non ratifié par BE) : En vue d'assurer l'exercice effectif du droit au logement, les Parties s'engagent à prendre des mesures destinées à favoriser l'accès au logement d'un niveau suffisant
 - Art. 16 : En vue de réaliser les conditions de vie indispensables au plein épanouissement de la famille, cellule fondamentale de la société, les Parties s'engagent à promouvoir la protection économique, juridique et sociale de la vie de famille, notamment par le moyen (...) d'encouragement à la construction de logements adaptés aux besoins des familles
 - Comité européen des droits sociaux (CEDS) : lien entre les articles 31 et 16

Le droit au logement au niveau européen (CdE)

- Reconnaissance dans la Charte sociale européenne révisée (CSE) de 1996 :
 - CEDS, Un « logement d'un niveau suffisant » est un logement salubre, présentant des structures saines, non surpeuplé et assorti d'une garantie légale de maintien dans les lieux :
 - Un logement est salubre s'il dispose de tous les éléments de confort essentiels (eau, chauffage, évacuation des ordures ménagères, installations sanitaires, électricité, etc.) ; et si certains facteurs de risque, tels que le plomb ou l'amiante sont sous contrôle
 - Un logement surpeuplé est un logement dont la taille n'est pas adaptée au nombre de membres et à la composition du ménage qui y réside

Le droit au logement au niveau européen (CdE)

Les réclamations collectives devant le CEDS

- Protocole additionnel, ratification (BE l'a ratifié)
- Certaines ONG et partenaires sociaux
- Non-conformité du droit ou de la pratique au regard d'une disposition de la Charte, non pas des situations individuelles
- Une réclamation peut être introduite sans que les voies de recours internes soient épuisées
- Les décisions s'imposent aux Etats concernés ; toutefois, elles ne sont pas exécutoires dans l'ordre juridique interne



Handicap intellectuel et inclusion scolaire : la Belgique à nouveau condamnée par le Comité européen des Droits sociaux

unia.be

Le droit au logement au niveau européen (CdE)

FEANTSA c. France (Réclamation collective n° 39/2006)

- Pour ce qui est des mesures prises par le Gouvernement pour éradiquer l'habitat indigne, le Comité note que des plans d'action locaux visant à réduire le nombre de ces logements ont été mis en place d'une manière générale dans tout le pays (...). Le Comité relève en outre qu'en dépit de la généralisation de ces plans, de graves problèmes subsistent ; il note en particulier qu'entre 400 000 et 600 000 logements (soit plus d'un million de personnes) continuent d'être exposés à des risques sanitaires dus à des conditions de vie insalubres
- Le Comité considère qu'il y a eu une absence de plan systémique, durant une période de temps considérable, pour améliorer le problème de l'habitat indigne et que les mesures récentes pour corriger cela n'ont pas été jusqu'ici largement mises en œuvre. Il considère par conséquent que les mesures prises par les autorités pour éradiquer le problème de l'habitat indigne demeurent insuffisantes

Le droit à l'eau

- Reconnaissance dans le PIDESC et, depuis 2010, par l'Assemblée générale (AG) des Nations Unies (« droit à l'eau potable et à l'assainissement »)
- Depuis 2016, l'AG parle du droit à l'eau potable et du droit à l'assainissement
- Charte européenne des ressources en eau
- Consiste en un approvisionnement suffisant, physiquement accessible et à un coût abordable d'une eau salubre et de qualité acceptable pour les usages personnels et domestiques de chacun



Lien vidéo

Le droit à l'énergie (électricité et gaz)

- Reconnaissance indirecte (droit au logement, droit à la vie privée et au respect du domicile, droit de jouir du meilleur état de santé physique et mentale capable d'être atteint)
- Objectif de développement durable (ODD) n° 7 : garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable
- Vers une reconnaissance explicite ? C. Krolik : services énergétiques disponibles de manière suffisante et constante pour les usages personnels et domestiques pour la cuisson et le chauffage, l'éclairage, les communications et les utilisations productives



Right to Energy
Coalition

2. LES OUTILS JURIDIQUES POUR LUTTER CONTRE L'INSALUBRITÉ

L'obligation de répondre aux exigences de salubrité

- Code bruxellois du Logement, art. 4, les logements doivent respecter les exigences suivantes :
 - 1° l'exigence de sécurité élémentaire, qui comprend des normes minimales relatives à la stabilité du bâtiment, l'électricité, le gaz et le chauffage ;
 - 2° l'exigence de salubrité élémentaire, qui comprend des normes minimales relatives à l'humidité, à la toxicité des matériaux, aux parasites, à l'éclairage, à la ventilation, aux égouts, ainsi qu'à la configuration du logement, quant à sa surface minimale, la hauteur de ses pièces et l'accès du logement ;
 - 3° l'exigence d'équipement élémentaire, qui comprend des normes minimales relatives à l'eau froide, l'eau chaude, les installations sanitaires, l'installation électrique, le chauffage, ainsi que le pré-équipement requis permettant l'installation d'équipements de cuisson des aliments.

L'obligation de répondre aux exigences de salubrité

- Loi du 20 février 1991 relative au bail de résidence principale, art. 4.§ 1er.) :
 - Le bien loué doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité. (Sans préjudice des normes relatives aux logements établies par les Régions dans l'exercice de leurs compétences, le bien loué doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'habitabilité. Cette condition s'apprécie par référence à l'état du bien loué au moment de l'entrée en jouissance du preneur.) (...) (Les conditions minimales visées à l'alinéa précédent sont impératives et obligatoirement annexées au bail.)
 - Si les conditions prescrites par les alinéas précédents ne sont pas remplies, le preneur a le choix soit d'exiger l'exécution des travaux nécessaires pour mettre le bien loué en conformité avec les conditions de l'alinéa premier, soit de demander la résiliation du contrat avec dommages et intérêts. En attendant l'exécution des travaux, le juge peut accorder une diminution du loyer.)

L'obligation de répondre aux exigences de salubrité

- Code civil, arts. 1719 et 1720 :
 - Obligations de délivrer (soit en début de bail) l'appartement en bon état de réparations de toute espèce et d'en assurer l'entretien en état de servir à l'usage pour lequel il a été loué
 - Obligation de faire, pendant la durée du bail, toutes les réparations qui peuvent devenir nécessaires (autres que les locatives) et d'en garantir une jouissance paisible

Lien vidéo

Le rôle du JP, de la DIRL et du bourgmestre

RBDH, Justice de paix.
Bailleurs welcome !
Locataires welcome ?
(2020)



Le rôle du JP, de la DIRL et du bourgmestre

- Code bruxellois du Logement, art. 219 :
 - Le bien loué doit répondre aux exigences élémentaires de sécurité, de salubrité et d'équipement des logements visées à l'article 4 ou arrêtées en exécution de cette disposition sous peine des sanctions (...)
 - Cette condition s'apprécie à tout moment
 - Sans préjudice des sanctions (...), le preneur a le choix, lorsque la non-conformité ne lui est pas imputable, soit d'exiger l'exécution des travaux nécessaires pour mettre le bien loué en conformité aux exigences de ce paragraphe 2, soit de demander la résolution du contrat avec dommages et intérêts
 - En attendant l'exécution des travaux, le juge peut accorder une diminution du loyer

Le rôle du JP, de la DIRL et du bourgmestre

- Code bruxellois du Logement, art. 219 :
 - Lorsqu'un logement est frappé d'une interdiction (...), le bail s'y rapportant conclu antérieurement à l'interdiction, est caduc de plein droit
 - Si le bien est loué après avoir été frappé d'une interdiction à la location (...) et sans que cette interdiction n'ait été levée, le bail est nul de plein droit
 - En cas de caducité ou de nullité du bail, le juge **peut** inclure dans les dommages et intérêts éventuels dus au preneur, le montant des frais de relogement de celui-ci, tels que les frais de déménagement, pour autant que l'interdiction à la location soit due à une faute imputable au bailleur

Le rôle du JP, de la DIRL et du bourgmestre

- Les normes régionales ont été déclarées d'ordre public.
L'intervention du juge consistera non pas à prononcer la résolution du bail mais bien sa nullité (ou sa caducité)
- Nullité absolue, pas de possibilité pour le preneur de la confirmer
- Dissolution *ab initio* du contrat
- Le preneur doit évacuer les lieux même s'il désire rester et le juge de paix doit soulever d'office la nullité (ou la caducité)
- Minoration de l'indemnité d'occupation en fonction du degré d'insalubrité du bien et de l'ampleur des manquements

Le rôle du JP, de la DIRL et du bourgmestre

- Si le locataire qui s'installe dans un logement constate un manquement aux exigences minimales de décence définies par la loi, il doit effectuer une demande écrite de mise en conformité du logement loué au bailleur
- En cas de refus de la part du bailleur, il pourra saisir le juge :
 - soit pour exiger l'exécution des travaux de mise en conformité nécessaires
 - soit pour demander la résiliation du contrat de location et éventuellement demander des dommages et intérêts au bailleur
- Dans le premier cas, le juge pourra accorder une diminution du loyer tout au long de la période de réalisation des travaux de mise en conformité avec les exigences légales

Le rôle du JP, de la DIRL et du bourgmestre

- La DIRL peut lors d'une inspection:
 - Mettre le propriétaire en demeure de réaliser les travaux de conformité. Le propriétaire dispose alors de 12 mois pour remettre son bien aux normes, délai après lequel la DIRL effectue une visite de contrôle. Si les travaux n'ont pas été réalisés, le logement ne peut plus être mis en location
 - Interdire immédiatement la mise en location du logement, selon la gravité des manquements. L'interdiction n'est pas assortie d'un délai mais si le propriétaire souhaite relouer son bien il devra obtenir une attestation de contrôle de conformité
- Interdiction de mise en location assortie d'amendes administratives, qui seront automatiquement doublées

Le rôle du JP, de la DIRL et du bourgmestre

- L'intention du législateur n'est pas de faire expulser les ménages habitant un bien présentant n'importe quelle contrariété aux règles d'insalubrité
- Sanctions modérées et proportionnées en matière de salubrité, afin de protéger le locataire
- Qui va se risquer à solliciter la DIRL si, en justice, l'expulsion l'attend ?
- Renforcer obligation de relogement (points de priorité)
- Ouvrir le droit aux aides aux locataires qui louent un bien qui était déjà interdit à la location

Le rôle du JP, de la DIRL et du bourgmestre

- Le bourgmestre peut adopter des mesures individuelles en matière de logements insalubres sur base de la police administrative générale (art. 135, §2 de la Nouvelle loi communale)
- Il s'agit ici de sa mission de maintien de l'ordre public, composé de la sécurité, la tranquillité, la salubrité et la propreté publiques
- Au sens de cet article, la notion de logement insalubre vise « toute maison qui menace sérieusement de déclencher des maladies contagieuses et qui met en danger non seulement la santé d'éventuels occupants, mais la santé publique en général ».
- Le Bourgmestre est tenu d'exécuter l'interdiction de mise en location et de veiller à empêcher toute nouvelle occupation

Les marchands de sommeil et le Code pénal

- Articles 443decies à 433quiquiesdecies du Code pénal :
 - Le fait pour une personne de vendre, de louer ou de mettre à disposition un bien à des personnes précarisées et ce, avec l'intention de réaliser un profit anormal.
 1. abuse de la vulnérabilité d'autrui ;
 2. directement ou par un intermédiaire ;
 3. en vendant, louant ou mettant à disposition un bien ;
 4. incompatible avec la dignité humaine ;
 5. dans l'intention de réaliser un profit anormal.
 - La définition juridique du marchand de sommeil dépasse donc de loin la simple location de logement insalubre et introduit la notion de vulnérabilité du locataire

Les marchands de sommeil et le Code pénal

Lien vidéo

La reconnaissance d'un dommage spécifique

- Quand la nullité ou la caducité est déclarée :
 - Restitution des sommes perçues
 - Indemnité d'occupation (le montant de cette indemnité est fixé par le juge et prend en compte la valeur locative des lieux en fonction de l'état des lieux)
 - Dommages et intérêts
 - Outre les dommages et intérêts, y compris le dédommagement pour la fin anticipée du contrat de bail, ainsi que les frais de déménagement, dommage spécifique lié à l'insalubrité + frais énergétiques si passoire thermique

La protection contre le harcèlement et les représailles

- Lorsque le locataire avertit son bailleur des manquements dans son logement, il s'expose à des représailles (intimidation, limitation du chauffage, bruit, etc.). Le bailleur espère voir le locataire partir de sa propre initiative
- Il faut éradiquer ces pratiques pour protéger le locataire et pour continuer à rendre possible le dépôt de plaintes à la DURL (à défaut, la lutte contre l'insalubrité reposera sur les visites d'initiative)
- Vaste arsenal de règles anti-représailles au bénéfice de l'individu qui dépose plainte contre un bailleur pour discrimination. Extension ?

La protection contre le harcèlement et les représailles

- En Catalogne, prohibition du harcèlement dans le logement :
 - « Toute action ou omission ayant pour but de perturber une personne dans la jouissance paisible de son logement et de créer un environnement hostile, que ce soit dans les dimensions matérielles, personnelles ou sociales, dans le but ultime de la forcer à prendre une décision non désirée concernant son droit légal d'occuper ce logement »

La protection contre le harcèlement et les représailles

- Indicateurs : le refus injustifié des propriétaires de recevoir les loyers des locataires ; le manque d'entretien de l'immeuble et le refus d'effectuer des travaux de conservation ou de réhabilitation ; le harcèlement verbal, les menaces, la tromperie ou les pressions psychologiques à l'encontre des locataires afin de les faire quitter l'immeuble ; la location d'un logement dans le même immeuble à des personnes qui ont un comportement antisocial ou qui créent des nuisances ; l'interruption de l'approvisionnement en eau, en électricité ou en gaz ou la manipulation pour provoquer une consommation inutile

La protection contre le harcèlement et les représailles

- Mairie de Barcelone :
 - Dans un cas, le propriétaire avait refusé de faire les travaux nécessaires en matière d'assainissement
 - Dans un autre cas, le propriétaire avait délibérément maintenu l'immeuble dans un état de délabrement pendant des années, puis avait décidé de réaliser des travaux sans les autorisations nécessaires, mettant ainsi en danger la santé de certains locataires

Le droit de gestion publique

- Droit de gestion publique sur les logements inoccupés ou qui ne répondent pas aux normes de qualité et qui ne font pas l'objet des travaux de rénovation nécessaires
- Après avoir suivi une procédure déterminée, un « opérateur immobilier public » (commune, CPAS, SLRB, SISP, etc.) est habilité à gérer provisoirement le logement
- Il peut y effectuer les travaux nécessaires et le mettre lui-même en location
- Les logements concernés doivent être prioritairement proposés aux locataires expulsés des habitations ne répondant pas aux normes minimales de sécurité, de salubrité et d'équipement imposées par le Code bruxellois du Logement

Le droit de gestion publique

- Le droit de gestion publique peut concerner :
 - 1° un logement inoccupé ;
 - 2° un logement déclaré inhabitable par un arrêté de police pris sur base de l'article 135 de la Nouvelle loi communale ;
 - 3° un logement qui n'est pas occupé par le titulaire de droits réels (propriétaire, usufruitier,...), qui ne répond pas aux normes du Code du Logement et qui n'a pas fait l'objet des travaux exigés par la DIRL.

Le droit de gestion publique

- La commune propose simplement au titulaire de droits réels de gérer son bien en vue de le mettre en location, le cas échéant après avoir effectué les travaux requis pour le mettre en conformité avec les normes du Code
- Cette proposition est accompagnée d'un contrat-type qui précise le loyer, la nature des travaux éventuels, la « rémunération » de la commune destinée à rembourser le coût des travaux nécessaires à la mise en location, et les obligations respectives de la commune et du titulaire de droits réels
- La compétence de gérer provisoirement le bien peut être attribuée à la commune pour une période de 9 ans maximum à dater de la remise en état du bien

Le droit de gestion publique

- Le droit de gestion publique permet à la commune :
 - 1° d'effectuer les travaux nécessaires pour mettre le bien en conformité avec les exigences du Code du Logement ;
 - 2° de louer le bien aux conditions de revenus et de propriété pour l'accès au logement social ;
 - 3° de se faire rembourser sur les loyers ainsi perçus les frais encourus pour remettre le bien en état.
- A tout moment, le titulaire de droits réels peut reprendre la gestion de son bien à condition d'avoir remboursé l'ensemble des frais exposés par la commune. Dans les 60 jours au plus tôt, le titulaire de droits réels est alors subrogé dans les droits et obligations de la commune, notamment en ce qui concerne la relation contractuelle avec le locataire

Le permis de louer

- Instaurer un contrôle de conformité obligatoire et préalable à toute mise en location
- Risque : la lutte contre l'insalubrité risque de se retourner contre les individus qui sont frappés par le mal-logement, à savoir les locataires défavorisés. Modalités de mise en œuvre

Lien vidéo

Vers une politique d'isolation du bâti

- Commission européenne, Stratégie pour une vague de rénovations : doubler le taux de rénovation pour réduire les émissions et faire reculer la précarité énergétique
- La vague de rénovations soutiendra activement la rénovation des bâtiments les moins performants et combattrra la précarité énergétique. La Commission aidera les autorités nationales, régionales et locales à utiliser toutes les ressources financières disponibles, y compris les subventions, afin de concentrer les investissements initiaux sur les plus vulnérables



Vers une politique d'isolation du bâti



La problématique des « split incentives »

- « Non-alignement des intérêts »
- Dilemme locataire-propriétaire : la charge d'investissement repose sur le propriétaire, alors que c'est le locataire qui bénéficiera d'un confort accru et d'une facture énergétique réduite
- Intérêts divergents entre propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs
- Les copropriétés et leur syndic : le syndic n'a aucun intérêt à proposer des travaux ambitieux, source de tensions et de mécontentements potentiels et de travail supplémentaire
- Durée d'occupation : le locataire ignore parfois le temps qu'il restera dans le logement, troubles dus aux travaux, d'autant plus que les bénéfices attendus s'étalent sur une longue période

Vers un seuil d'indécence énergétique ?

- Importance de la conformité des installations d'énergie (électricité et gaz) et d'eau (pas de fuites), ainsi que de l'entretien et contrôle périodiques
- Importance de la performance énergétique (passoires thermiques), éventuellement logement déclaré insalubre en-dessous d'un « seuil d'indécence énergétique » (par exemple label G et H dans le PEB)
- Cibler les logements à basse performance énergétique (proxy), lien entre insalubrité et performance énergétique
- Aides publiques, accompagnement
- Distinction chauffage électrique et non-électrique
- Cela pourrait aider à dépasser les blocages au sein des copropriétés en matière de rénovations et d'accès aux primes

Quelles conséquences sur les loyers ?

- Risque d'augmentation des loyers suite à des travaux de performance énergétique, Code bruxellois du Logement, art. 221 :
 - Les parties peuvent convenir de façon expresse et au plus tard un mois avant l'exécution de travaux [destinés à améliorer la performance énergétique du logement] ou de travaux destinés à adapter le logement à une situation d'handicap ou de perte d'autonomie du preneur, que ceux-ci donneront lieu à une augmentation du loyer
 - Cette augmentation est proportionnée au coût réel des travaux réalisés, à l'amélioration de la performance énergétique ou à l'ampleur de l'adaptation du logement à la situation de handicap ou de perte d'autonomie
- Quelle augmentation ? Intervention du JP ?

3. CONCLUSIONS ET QUESTIONS

Conclusions

- La salubrité comme condition nécessaire pour qu'un logement puisse être qualifié comme adéquat/décent
- Reconnaissance juridique internationale et européenne
- Les outils juridiques pour lutter contre l'insalubrité :
 - L'obligation de répondre aux exigences de salubrité
 - Le rôle du JP, de la DURL et du bourgmestre
 - Les marchands de sommeil et le Code pénal
 - La reconnaissance d'un dommage spécifique
 - La protection contre le harcèlement et les représailles
 - Le droit de gestion publique
 - Le permis de louer
 - Vers une politique d'isolation du bâti



social**energie**



Merci pour votre participation

Cette présentation a été réalisée par le Centre d'Appui SocialEnergie de la Fédération des Services sociaux.

Pour toute question sur le présent document
ou sur la thématique socioénergétique en général :

Centre d'Appui SocialEnergie

02 526 03 00 - socialenergie@fdss.be - www.socialenergie.be



Avec le soutien de



**bruxelles
environnement**
.brussels



RÉGION DE
BRUXELLES-
CAPITALE