

SOCIAL

Logement

Expulsions : sans toit et invisibles !

> Christine STEINBACH (*)



C'est peu dire que la crise sanitaire et le confinement ont projeté une lumière crue sur les inégalités préexistantes et les souffrances au quotidien d'une partie de la population. Alors qu'il fallait rester chez soi, il a bien fallu songer – un peu – à celles et ceux privé-es de toit ou en passe de le perdre. C'est alors qu'on redécouvre combien est épais le voile jeté sur ces indécentes réalités. Par exemple, que sait-on de l'ampleur des expulsions domiciliaires ? Or comment décider sans savoir ?

Lors du confinement du printemps dernier, les Régions flamande, wallonne et bruxelloise ont assez rapidement décidé d'un moratoire sur les expulsions domiciliaires. L'arrêté wallon expliquant notamment qu'il convenait « de prendre toutes les mesures afin d'éviter que des expulsions conduisent des ménages à se retrouver sans domicile fixe ou à se loger de manière urgente chez des relations et donc à se rassembler au sein d'un même logement »¹.

Une mesure nécessaire mais limitée

Bien que loin de couvrir toutes les situations problématiques de mal ou de non-logement, cette mesure était indispensable et s'imposait au bon sens. Les familles concernées par une décision administrative ou judiciaire d'expulsion n'auraient tout sim-

plement pas eu la possibilité de rechercher un autre logement ni de faire appel aux services d'aide de 1^{ère} ligne, en grande difficulté de maintenir des permanences.

En revanche, le moratoire a été levé tout aussi rapidement, dès le 8 juin en Wallonie², fin aout à Bruxelles, sans prendre le temps de mesurer sur le terrain comment la phase de déconfinement s'organisait concrètement ni penser l'après. En réalité, de nombreux services sociaux ont dû jongler entre le début de la période des congés légaux, la mise en quarantaine de travailleur-ses testé-es positif-ves et un afflux renouvelé de demandes, entre la reprise des exécutions de jugement interrompues et l'engagement de nouvelles procédures.

Marie-Claude Chainaye, du Réseau wallon de Lutte contre la Pauvreté (RWLP), a été témoin de cette accélération : « Pour les gens qui avaient un jugement d'expulsion avant le confinement et qui

était en suspens, il a pu être exécuté rapidement. Même chose pour celles et ceux qui étaient en sur-sis pour leur fin de bail. Or, pendant le confinement, il n'était pas possible de faire des visites : les services d'aides étaient pour le mieux en télétravail, les maisons d'accueil (confinées elles aussi) n'avaient pas de place, et les logements qui auraient pu être libres étaient toujours occupés par celles et ceux qui n'avaient pu partir ! Sans oublier que les logements sociaux ou les AIS (Agences immobilières sociales) ne pouvaient réagir qu'une fois leurs comités d'attribution réunis. »³ Dans son avis du 28 aout 2020 sur les mesures « covid » wallonnes, le Pôle logement du Conseil économique et social de Wallonie (CESEW) fait le même constat, ajoutant que la fin du moratoire sur les expulsions, couplée à la reprise d'activités sur le marché locatif a pu conduire à une congestion et compliquer davantage encore la recherche d'un logement⁴.

Telle est la limite de la mesure d'urgence, qui plus est dans ce contexte inédit de crise sanitaire qui a largement semé la pagaille dans de nombreux secteurs. Le moratoire n'a pu que suspendre momentanément le risque de se retrouver à la rue. En aucun cas, il n'a permis d'en tirer parti pour chercher des solutions avec les ménages menacés. Plus fondamentalement, ce fut une occasion manquée de mettre parallèlement en œuvre des solutions plus durables réclamées de longue date par nombre d'acteurs associatifs dont le MOC. On songe par exemple à l'octroi d'une allocation-loyer adossée au respect de la grille des loyers ; à l'introduction du concept de loyer raisonnable dans les Codes du logement régionaux⁵ ; ou encore à la création d'un Fonds public régional des arriérés de loyers, tel que le propose la Fédération des services sociaux : « Les propriétaires obtiendraient le remboursement (total ou partiel, en fonction du montant des revenus respectifs du propriétaire et du locataire) des loyers impayés via ce Fonds public, et ce uniquement dans les limites du "loyer raisonnable" tel que fixé par la grille des loyers et avalisé par la future Commission paritaire locative [à Bruxelles]. L'intervention du Fonds entraînerait l'interdiction, au propriétaire, de réclamer toute somme additionnelle au locataire ; la saisine du Fonds devrait d'ailleurs être un préalable obligé à toute procédure judiciaire d'expulsion. »⁶

Revenus et loyers : le grand écart

De telles mesures s'inscrivent évidemment dans l'objectif d'une lutte préventive contre les risques d'expulsion. Se retrouver un jour à la rue ou menacé-e de l'être peut s'expliquer par des facteurs individuels, comme une séparation ou un décès ou encore une situation de violence conjugale, autant

de situations qui peuvent précipiter les événements et nécessitent que les communes se dotent de capacités d'accueil et de logements de transit. Mais les facteurs macro, comme les crises économiques, le chômage structurel, le niveau des loyers appellent à d'autres mesures. L'Union nationale pour l'Habitat, en France, le résumait très bien déjà en 2010 : « Plus que la seule question de la prévention de l'expulsion, c'est celle de la prévention de l'impayé qui est posée : comment réduire l'écart entre des loyers de plus en plus élevés et des ressources de plus en plus fragiles ? »⁷

Le constat vaut aussi pour la Belgique, où un ménage consacre en moyenne 30,1 % de son budget au logement (hors charges)⁸, une part qui peut dépasser 60 % quand le revenu est fort bas et que le logement se situe dans une zone géographique où les loyers explosent. En témoigne le rapport 2019 de l'Observatoire bruxellois de la santé et du social sur l'état de la pauvreté à Bruxelles, qui s'intéresse à la précarité en regard du mal-logement et des expulsions domiciliaires : « En 2017, sur base du loyer médian pour un appartement une chambre, un isolé percevant le RIS devra consacrer près de 70 % de son budget au loyer. Il ne restera donc que 285 euros par mois pour ses autres dépenses (charges, alimentation, frais médicaux...). »⁹ Ajoutons aussi que les enquêtes sur le revenu (SILC par exemple) touchent rarement les personnes les plus pauvres, comme les personnes sans abri et/ou en situation irrégulière.

Les niveaux de revenus et de loyers sont à l'évidence deux facteurs corrélés qui jouent un rôle prépondérant dans la problématique des expulsions. Mais la prise de décision politique doit pouvoir s'appuyer sur une connaissance plus profonde et plus fine de l'ampleur du phénomène, de ses causes, de ses impacts... Et c'est là que le bât blesse en premier lieu : nous manquons cruellement de données à propos des expulsions.

Expulsions judiciaires, administratives et illégales

Revenons d'abord brièvement sur ce que l'on entend par « expulsion domiciliaire ». Être expulsé-e de son habitation signifie devoir quitter son logement, en être privé-e de manière « involontaire et forcée », deux caractéristiques minimales communes aux différentes formes d'expulsion que relèvent plusieurs auteurs dans la littérature sur le sujet¹⁰. Une littérature par ailleurs peu abondante autour d'une problématique qui reste largement invisibilisée.

Les expulsions domiciliaires existent sous trois catégories distinctes en Belgique, que nous évoque-

1. Arrêté du gouvernement wallon de pouvoirs spéciaux n°4 suspendant temporairement l'exécution des décisions d'expulsions administratives et judiciaires, 18 Mars 2020.

2. Le 17 juillet en Flandre et le 31 aout en Région de Bruxelles-Capitale.

3. « Expulsions de logement : le casse-tête », *Vers l'Avenir* du 21 aout 2020.

4. « Avis sur l'avant-projet de décret portant confirmation des arrêtés de pouvoirs spéciaux pris dans le cadre de la gestion de la crise sanitaire liée au Covid-19 », le Conseil économique social et environnemental, Pôle logement, p. 4, 28 aout 2020, Liège.

5. TH. DE MENTEN, « Droit au logement abordable : avancées et perspectives », *Démocratie*, octobre 2019.

6. « Expulsés à la rentrée pour cause d'impayés ? », communiqué de presse de la Fédération des Services sociaux, 31 aout 2020.

7. « La prévention des impayés et des expulsions : Contexte, pratiques des organismes d'HLM et pistes d'amélioration », *Les Cahiers*, n° 135, Les collections d'Actualités Habitat, septembre 2010.

8. « Le logement occupe une place toujours plus importante dans le budget des ménages », communiqué Stabel, 28 novembre 2019 : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/budget-des-menages>.

9. Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, « 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, 2019.

10. A. DEPREZ, V. GERARD, M. MOSTY, « Les expulsions domiciliaires en Wallonie : premier état des lieux », Rapport final, janvier 2015, IWEPS, pp. 14-15 : https://www.iweps.be/wp-content/uploads/2017/01/exp_rapportversion28janv15.pdf.

rons brièvement. Il s'agit tout d'abord des expulsions administratives qui peuvent être décidées par les bourgmestres¹¹. L'autorité locale s'appuie pour cela soit sur les Codes régionaux du logement qui fixent des critères d'habitabilité (salubrité et surpeuplement); soit sur la Nouvelle loi communale (l'article 135 § 2, alinéa 2, 5°) qui s'intéresse aux aspects d'hygiène et de santé publique des critères de salubrité. Une deuxième catégorie, la plus fréquente, concerne les expulsions judiciaires qui peuvent être décidées par les juges de paix. Dans les deux cas, tout jugement d'expulsion doit également respecter la loi fédérale de 1998, dite « d'humanisation des expulsions »¹², qui impose notamment d'informer le CPAS du jugement rendu, sauf si le ou la locataire s'y oppose. Enfin, la troisième catégorie est celle

« La complexité des procédures d'expulsion est une source de confusions et de difficultés supplémentaires pour les personnes. »

des expulsions illégales ou sauvages, visant les situations où un-e propriétaire met à la porte des locataires en dehors de tout prescrit légal.

Les expulsions administratives et judiciaires – il est important de le préciser – font l'objet de procédures longues et strictes dont chaque nouvelle étape ne peut être franchie si la précédente n'a pas été accomplie. Ces canevas très balisés reflètent l'évolution historique du conflit entre droit de la propriété privée et droit au logement décent, vers une plus grande prise en compte de ce dernier. Cependant, leur complexité est une source de confusions et de difficultés supplémentaires pour les personnes.

En 2018, l'Observatoire bruxellois de la Santé et du Social a mené une recherche en vue d'approcher de plus près la réalité des expulsions dans la Région de Bruxelles-Capitale¹³. Auparavant, en 2014, une étude similaire avait été conduite en Wallonie. Les chercheur-ses se sont heurté-es aux mêmes difficultés: faute d'une centralisation des données, il leur a fallu s'efforcer de collecter un maximum de données, souvent lacunaires ou inexistantes, auprès des acteurs du secteur du logement et du monde judiciaire.

En Wallonie, c'est l'Institut wallon de l'Évaluation, de la Prospective et de la Statistique (l'IWEPS) qui a procédé à cet état des lieux. La demande émanait du ministre du Logement de l'époque, Jean-Marc Nollet, à l'initiative de l'ancien Conseil supérieur du Logement (CSL), devenu le Pôle logement du CESEW. Préoccupé par la problématique,

le CSL avait en effet constaté la difficulté d'obtenir des données en la matière.

Les deux études apportent indéniablement de très précieuses informations sur la réalité des expulsions, en particulier grâce au volet qualitatif de leurs enquêtes respectives. Mais elles livrent aussi un regard explicite sur les difficultés rencontrées pour réaliser une collecte plus systématique et complète des données.

Éparpillement des données et des acteurs

Ainsi l'IWEPS s'est aperçu que pour les expulsions administratives, les éléments que transmettent les communes à l'Administration régionale (et toutes ne le font pas) le sont au format papier et, faute de moyens, ne font pas l'objet d'un encodage informatique permettant de traiter et croiser les informations. Pour ce qui regarde les expulsions judiciaires, les huissiers qui exécutent les décisions sont les acteurs les mieux informés sur la réalité des expulsions qui ont effectivement eu lieu. Mais les douze Chambres d'arrondissement des huissiers de justice n'ont pas d'obligation en ce qui concerne la collecte de telles données et leur fédération nationale encore moins. À l'époque où l'IWEPS a enquêté, la moitié seulement des Chambres a été en mesure de transmettre le nombre d'expulsions exécutées sur leur territoire pour les trois dernières années examinées (2010-2012). Et ces informations, trop parcellaires, ne permettaient pas de rendre compte de la réalité des expulsions en Wallonie.

L'examen des données des cantons judiciaires, transmises au SPF Justice, a lui aussi laissé ouvert un large champ de questions parce qu'elles ne font pas non plus l'objet d'un traitement statistique et ne mentionnent pas les procédures de conciliation et de médiation, devenues facultatives. Or pour cerner la problématique des expulsions, on ne saurait se contenter d'un examen partiel, portant par exemple uniquement sur les affaires judiciaires clôturées. Comme on l'a dit, le déroulement strict des procédures administratives et judiciaires compte une série d'étapes, chacune conditionnant la suivante. Il en résulte un processus en entonnoir: il y a bien plus de requêtes et de citations que de personnes effectivement expulsées de leur logement. Mais si l'on veut prendre la mesure des situations de risque et de la fragilité de leur droit au logement que connaît une partie de la population, des motifs qui y conduisent, des solutions recherchées à chaque étape de la procédure ou des obstacles qui surviennent, des lacunes ou des avancées dans l'accompagnement social et juridique... force est de constater que la Belgique

démontre une fois encore sa faiblesse en matière de statistiques. L'IWEPS conclut que « actuellement, les données sur les expulsions sont floues, peu harmonisées et collectées de façon irrégulière. En outre, les données sont partielles et éparpillées auprès d'une multiplicité d'acteurs intervenant à différentes étapes des procédures d'expulsion administratives ou judiciaires »¹⁴.

L'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale fait le même constat concernant les lacunes dans l'information et sa centralisation et conclut que « l'absence de statistiques officielles contribue à l'invisibilité du phénomène des expulsions pourtant lourdes de conséquences pour les personnes qui les subissent »¹⁵.

Un phénomène qui n'a pourtant rien d'anecdotique. Dans son rapport, eu égard aux données rassemblées, l'Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale estime à 5.000 les demandes d'expulsions judiciaires qui sont introduites chaque année en justice de paix, et qu'il en résulte au minimum 600 expulsions forcées. Côté wallon, retenons ce constat d'une augmentation du nombre de jugements au fil du temps: « le nombre de jugements rendus croît annuellement depuis 2005 jusqu'en 2012, passant de 5.529 à 14.234 jugements. »¹⁶ Certes, tous n'aboutissent pas à une expulsion. Sur l'échantillon de 1.000 jugements judiciaires qu'il a pu analyser pour l'année 2012, l'IWEPS constate qu'elle est prononcée dans 33% des cas. Et dans 80% de ces cas, elle l'est pour raison d'arriérés de loyers¹⁷.

Tirer les leçons de la crise

Dans son rapport de 2015, l'IWEPS émet une série de recommandations en vue d'établir une perspective globale de la problématique des expulsions. À commencer par une centralisation des données via un tableau de bord statistique régional, pour lequel l'Institut a établi une liste d'indicateurs utiles. Au-delà des procédures administratives et judiciaires, il est également indispensable d'affiner les connaissances dont nous disposons sur les dynamiques du marché locatif privé. L'établissement de grilles de loyers en Wallonie et à Bruxelles a fait progresser cette connaissance, ce qui est une avancée incontestable. Mais insuffisante. Par exemple, les rapports de recherche de l'Institut wallon et de l'Observatoire bruxellois indiquent que la grande majorité des jugements rendus en justice de paix concerne des bailleurs privés. Qui sont ces bailleurs, en Wallonie ou à Bruxelles? On ne le sait guère: « Seule une étude assez ancienne s'est véritablement penchée sur la question (Charles, 2007), en faisant usage des données du Cadastre de 2002 fournies par l'Admi-



L'absence de statistiques officielles contribue à l'invisibilité du phénomène des expulsions pourtant lourdes de conséquences pour les personnes qui les subissent.

nistration générale de la Documentation patrimoniale. Le marché de l'immobilier a évolué depuis et il est probable que la place des gros investisseurs privés ait augmenté au cours des deux dernières décennies. »¹⁸

Au mois de juin dernier, suite au confinement, 129.000 personnes se trouvaient en chômage temporaire. Neuf mois plus tard, nous ignorons si nous allons « revenir à la vie d'avant » ou subir une 3^e vague. En Wallonie, le second moratoire a été levé dès le 8 janvier et on attend l'allocation-loyer promise dans la déclaration de politique régionale. Bruxelles maintient le moratoire jusqu'au 31 mars et a produit un plan logement qui contient de réelles mais timides avancées face à l'urgence. Alors des collectifs et associations se mobilisent dans une campagne¹⁹ de réquisition solidaire de bâtiments vides et réclament une prise à bras-le-corps du problème.

Dans ce XXI^e siècle largement numérisé, il est devenu indécent que les pouvoirs publics d'un pays dont le PIB se classe parmi les vingt premiers du monde, ne se dotent pas des moyens de mesurer en toute lucidité non pas seulement l'ampleur des expulsions domiciliaires lorsqu'elles sont décrétées, mais l'état de la réalité aux différentes étapes des procédures et en amont de celles-ci. Habiter un logement décent est le socle de toutes les dimensions de la vie quotidienne et permet de se projeter dans l'avenir. Des mesures de court et de long terme s'imposent plus que jamais. La crise sanitaire, comme toute crise, nécessite la prise de décisions urgentes, mais est aussi l'occasion de repenser les fondamentaux qui guident l'action politique. #

(*) Directrice de la Fondation Travail Université (FTU)

14. A. DEPREZ, V. GERARD, M. MOSTY, *op.cit.*, pp. 72-75.

15. Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, *op.cit.*, p. 45.

16. A. DEPREZ, V. GERARD, M. MOSTY, *op.cit.*, p. 70.

17. A. DEPREZ, V. GERARD, M. MOSTY, *ibid.*

18. Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, *op.cit.*, p. 19.

19. Le MOC a cosigné l'appel à soutenir la campagne de réquisitions solidaires qui s'organise à Bruxelles. Pour plus d'informations sur cette campagne: <https://www.facebook.com/campagnerequisitionsolidaire>

11. À Bruxelles les bourgmestres doivent informer de solutions de relogement lorsqu'une habitation est frappée d'interdiction d'occupation. En Wallonie, un arrêté du 13 juin 2013 leur impose de mettre des moyens en œuvre pour trouver une solution de relogement. Il s'agit bien d'obligation de moyens de non de résultats.

12. Loi modifiant certaines dispositions du Code judiciaire relatives à la procédure en matière de louage de choses et de la loi du 30 décembre 1975 concernant les biens trouvés en dehors des propriétés privées ou mis sur la voie publique en exécution de jugements d'expulsion, *Moniteur belge*, 01.01.1999, pp. 3-5.

13. Observatoire de la Santé et du Social de Bruxelles-Capitale, *op.cit.*