



Conseil supérieur du logement

Avis n°37 du Conseil supérieur du logement du 19 septembre 2012 concernant l'Avant-projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif au logement de l'occupant expulsé par le bourgmestre suite à une interdiction d'occuper

PREAMBULE

Le décret du 9 février 2012 modifiant le Code wallon du Logement insère une obligation de relogement au profit de toute personne expulsée suite à une interdiction d'occuper le logement habité. Cette obligation entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2012 mais nécessite un arrêté d'exécution afin de la modaliser en termes de durée et de financement.

Cet avant-projet d'arrêté est proposé en exécution de l'obligation faite au Bourgmestre et à la Société wallonne du Logement par le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable (Décret du 9 février 2012) de « *s'assurer qu'une proposition de relogement soit offerte à toute personne expulsée d'un logement suite à une interdiction d'occuper prise par le Bourgmestre ou le Gouvernement selon la procédure et dans les limites fixées à l'article 7, alinéas 8 à 14* ».

L'avant-projet d'arrêté dont question se focalise principalement sur trois aspects particuliers du dispositif global de relogement conçu par le Code du Logement :

- la définition de ce qu'il faut entendre par certaines notions ;
- la durée du relogement et l'accompagnement des bénéficiaires ;
- la prise en charge financière.

Monsieur le Ministre du Logement sollicite l'avis du Conseil supérieur du logement sur cet avant-projet d'arrêté que le Gouvernement wallon a adopté en première lecture. Cet avis est à remettre pour le 21 septembre 2012.

Le présent avis s'articule d'une part au niveau du développement successif de diverses considérations strictement relatives à l'avant-projet d'arrêté dont question.

Et d'autre part à un certain nombre d'observations incontournables relatives au dispositif de relogement dans son ensemble, tel qu'envisagé par le Code wallon du Logement et de l'Habitat durable.

Enfin, des conclusions sont émises et des pistes à éventuellement exploiter sont suggérées.

AVANT-PROJET D'ARRETE RELATIF AU RELOGEMENT DE L'OCCUPANT EXPULSE PAR LE BOURGMESTRE SUITE A UNE INTERDICTION D'OCCUPER

article 1^{er}, 4°. La définition d'enfant à charge diffère de celle fixée par l'article 1^{er}, 32° du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable.

Il semblerait en fait que le Gouvernement se soit inspiré des définitions en vigueur en matière d'ADEL (les allocations de déménagement et de loyer accordées par la DGO4) plutôt que des définitions du logement public que la SWL et le secteur doivent mettre en œuvre.

article 2, § 1^{er}, al. 1^{er}. « *Le bénéficiaire est relogé* » : la forme passive est imprécise. Il y aurait lieu de préciser qui reloge le bénéficiaire.

Compte tenu de l'article 7, al. 8 du Code wallon du Logement et de l'Habitat durable, il s'agit manifestement du Bourgmestre.

Cette formulation reste également ambiguë quant à la responsabilité effective du « relogeur ». Reloger un bénéficiaire laisse supposer que le bail ou la convention d'occupation soit souscrit par l'autorité chargée de reloger.

Le Conseil rappelle que le Code prévoit quant à lui que le Bourgmestre « propose une offre de relogement ». Une telle formulation implique des obligations plus restreintes.

On rappellera par ailleurs que l'obligation de la Société wallonne du Logement se limite, aux termes du Code même, à la recherche d'un logement disponible.

§ 1^{er}, al. 2. La question se pose de savoir à qui incombe la preuve du fait que le bénéficiaire n'a trouvé aucun logement. Une telle preuve est particulièrement difficile à rapporter.

§ 1^{er}, al. 4. Le Conseil s'interroge sur la compatibilité de la mission des AIS qui consiste à développer la pédagogie de l'habiter telle que reprise dans l'AGW du 23.09-2004 avec la formalisation du contrat (bail dans le cas des AIS) d'occupation à 6 mois (+6 mois). Qu'en advient-il alors après la deuxième période de 6 mois ?

Dès lors, ne serait-il pas plus opportun d'envisager les AIS comme une solution certes, mais plutôt sur un plus long terme par rapport au délai évoqué par cet avant-projet.

§2, al. 1. Il y aurait lieu de supprimer « gestionnaire du logement occupé » afin de permettre que l'accompagnement social puisse, le cas échéant, être assuré indépendamment de la gestion du logement. Le Conseil tient à souligner que l'accompagnement social souhaité ne relève, à proprement parler, pas des compétences communales. Un accompagnement social qui serait imposé par ailleurs semblerait d'une part constituer d'une obligation de moyens, et non de résultats, et nécessiter un financement adéquat, qui peut à tout le moins être évalué sur la base d'indemnités par dossier tel que précisé à l'article 40 de la loi du 26.05.2002 instituant le droit à l'intégration sociale soit un montant minimum de 320 euros par dossier.

§2, al. 2. Le Conseil tient à souligner que les critères de salubrité sont respectés dans chacune des prises et mises en location par les AIS. La question se pose néanmoins sur la façon dont les AIS pourraient, dès lors, aider à la recherche d'un autre logement répondant à ces conditions et dont le loyer ne dépasse pas 25% des revenus. En pratique, les AIS n'arrivent pas à respecter ce ratio de 25% et en moyenne, les logements qu'elles offrent ont un loyer dont le montant s'arrête à 30% des revenus, ce ratio pouvant quelque fois atteindre les 50%.

article 3, § 1^{er}. En ce qui concerne la participation financière de la commune, cette dernière a la possibilité de se faire "rembourser" les frais avancés. Pour ce faire, elle doit prévenir la Région de tout relogement nécessitant une telle prise en charge financière dans le premier mois d'occupation. Ce n'est cependant qu'au terme de la première période de 6 mois, que la

commune pourrait procéder à sa demande de remboursement. Elle ferait de la sorte pour la seconde période de 6 mois, le cas échéant.

Notons ici que la commune joue un rôle d'intermédiaire, et supporte les coûts du préfinancement du dispositif, ce qui n'est pas (sou)tenable. Relevons également que l'articulation de ce rôle de la commune avec les missions des CPAS pose question, et que le texte reste silencieux à cet égard.

La fixation de la valeur locative du bien quitté lorsque le bénéficiaire l'occupait à titre gratuit ou en tant que propriétaire, risque de s'avérer difficile à établir. Les méthodes d'estimation – ou à tout le moins l'organisme habilité à effectuer l'estimation – pourraient être précisées.

DISPOSITIF DE RELOGEMENT ENVISAGE PAR LE CWLHD

RAPPEL DE CE QUE PREVOIT LE CODE DU LOGEMENT

L'article 52, 3° du décret du 9 février 2012, élargit les missions de la Société wallonne du Logement fixées par l'article 88 du Code wallon du Logement.

Celle-ci est désormais chargée de « s'assurer qu'une proposition de relogement soit offerte à toute personne expulsée d'un logement suite à une interdiction d'occuper prise par le Bourgmestre ou le Gouvernement selon la procédure et dans les limites fixées à l'article 7, alinéas 8 à 14 ».

Pour rappel, les articles 5 à 8 du Code du Logement organisent la procédure relative au respect des critères de salubrité et de la sécurité contre les risques d'incendie des logements et contre l'intoxication par le monoxyde de carbone.

Le décret du 9 février 2012 impose au Bourgmestre qui prononce l'interdiction d'occuper un logement et procède à l'expulsion de ses occupants, de leur proposer un relogement au plus tard au moment de l'expulsion (art. 7, al. 3).

Le Bourgmestre propose une offre de relogement à l'occupant expulsé, si et seulement si un des logements suivants est disponible :

1. logements de transit ;
2. logements donnés en location au CPAS ou à un organisme à finalité sociale en application de l'article 132 ;
3. logements pris en gestion par une agence immobilière sociale en application de l'article 193 ;
4. structures d'hébergement assurées par des organismes agréés en vertu du décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales, ou du décret du 9 mai 1994 de la Communauté germanophone portant agrégation d'institutions accueillant et encadrant provisoirement des personnes en détresse et portant octroi de subsides en vue de l'achat, la construction, la location, la remise en état et l'équipement d'habitations destinées à l'accueil d'urgence.

Il ne peut recourir à une catégorie de logement que si aucun logement de la catégorie précédente n'est disponible.

Si le Bourgmestre ne dispose d'aucun logement, issu de ces catégories, disponible sur son territoire, il en informe la Société wallonne du Logement et lui transmet la liste des gestionnaires de ces catégories de logements qu'il a consultés.

Après avoir vérifié que les démarches requises en vertu de l'alinéa 8 ont été effectuées par le Bourgmestre, la Société wallonne du Logement procède à la recherche d'un logement disponible sur le territoire de la province, dans un délai d'un mois, en recourant aux logements suivants :

1. logements de transit ;
2. logements donnés en location à un CPAS ou à un organisme à finalité sociale en application de l'article 132 ;
3. logements pris en gestion par une agence immobilière sociale en application de l'article 193 ;
4. logements issus du secteur locatif privé ;
5. structures d'hébergement assurées par des organismes agréés en vertu du décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales, ou du décret du 9 mai 1994 de la Communauté germanophone portant agrégation d'institutions accueillant et encadrant provisoirement des personnes en détresse et portant octroi de subsides en vue de l'achat, la construction, la location, la remise en état et l'équipement d'habitations destinées à l'accueil d'urgence.

Elle ne peut recourir à une catégorie de logement que si aucun logement de la catégorie précédente n'est disponible.

Le recours à un logement du secteur locatif privé n'est permis que si le Fonds régional pour le relogement visé à la section 4 permet d'en financer partiellement la location.

Le Gouvernement détermine la durée, ainsi que le financement du relogement en fonction des ressources et des besoins de l'occupant expulsé.

OBSERVATIONS

La note au Gouvernement introduisant le projet d'arrêté précise la portée concrète de la disposition du Code (annexe 3).

Selon la note au Gouvernement, le Code « insère une obligation de relogement au profit de la personne expulsée suite à une interdiction d'occuper le logement habité ».

Avant de prendre le relais du Bourgmestre, la Société wallonne du Logement est tenue de vérifier l'effectivité des démarches auxquelles le Bourgmestre est astreint par le Code, sans pouvoir contrôler la manière dont elles ont été réalisées.

Il pourrait donc s'en déduire de la note au Gouvernement que, si le Bourgmestre se voit imposer une obligation de moyens, la Société wallonne du Logement semblerait, quant à elle, contrainte à une obligation de résultat au plus tard au moment de l'expulsion fixée par le Bourgmestre. Le Conseil se permet de rappeler que la Société wallonne du Logement n'a pas reçu du législateur la compétence pour une tutelle spécifique à cet effet.

Le texte du Code quant à lui est cependant plus limitatif.

Selon les termes de l'article 7, al. 11, en effet, la Société wallonne du Logement n'est tenue que de procéder à la recherche d'un logement disponible.

La disponibilité des logements visés par le décret n'est cependant pas garantie sur le territoire concerné et dans le délai visé. Seuls pourraient faire exception les logements privés dont on pourrait penser qu'il s'en trouvera toujours au moins un disponible dans la Province.

A noter toutefois que, d'une part, il ne peut être fait appel à ce type de logement que si le Fonds régional pour le relogement peut en financer partiellement la location et que, d'autre part, le propriétaire privé restant libre du choix de son locataire, ce type de logement ne sera pas systématiquement mobilisable.

Au vu de ces contraintes, la Société wallonne du Logement ne peut donc être raisonnablement tenue à une obligation de résultat.

On observera que les organismes auxquels la Société wallonne du Logement peut faire appel pour tenter d'assumer cette obligation sont, pour l'essentiel, extérieurs à sa sphère de compétence habituelle.

Ainsi, hormis le cas de quelques logements de transit gérés par les SLSP, l'attribution des logements propriétés des SLSP gérés en application de l'article 132 du Code wallon du Logement relève directement des CPAS, les agences immobilières sociales sont, quant à elles, sous la tutelle du Fonds du Logement des Familles nombreuses de Wallonie, les autres organismes étant agréés par la Communauté française ou la Communauté germanophone.

Certes, le secteur des SLSP aurait pu constituer un apport non négligeable dans la solution de ce type de problématique. Les règles d'attribution fixées par le Gouvernement wallon le 19 juillet dernier n'en tiennent cependant pas compte en tant que telles.

La situation d'inhabitabilité du logement régresse même dans la hiérarchie des priorités (4 points au lieu de 8 précédemment).

Il sera désormais difficile de considérer comme sans-abri (5 points) un ménage bénéficiant, par ailleurs, d'une garantie de relogement.

La dérogation pour cas de force majeure, sur attestation du Bourgmestre, ne pourra, pour la même raison, être actionnée.

Les comités d'attribution disposant désormais d'une certaine latitude dans leurs choix, notamment dans des cas d'urgence sociale, risquent logiquement de privilégier à l'avenir des demandeurs ne bénéficiant pas de la protection décrétole.

Il est donc particulièrement difficile de comprendre les motifs qui ont conduit à désigner la Société wallonne du Logement pour exercer cette obligation de relogement en dehors de sa sphère habituelle de compétence. D'autres administrations, plus proches des organismes à consulter auraient pu être privilégiées.

Ces dispositions relatives au relogement risquent d'augmenter de manière importante la charge administrative confiée à la Société wallonne du Logement. En dehors du fait qu'il n'existe, à l'heure actuelle aucune estimation fiable du nombre de situations à prendre en charge annuellement – et donc des dépenses supplémentaires à consentir par la Société wallonne du Logement, on peut s'interroger sur la rationalité d'un processus qui impose des démarches du même type à deux niveaux successifs.

Le contrôle systématique des démarches effectuées par le Bourgmestre semble particulièrement dispendieux.

Si l'objectif de la mesure est de faciliter, dans la mesure du possible, le relogement des intéressés, il semble que la constitution d'un réseau commun de diffusion des demandes – qui devra nécessairement être assurée par la Société wallonne du Logement pour accomplir la mission telle qu'elle est définie actuellement – s'avère plus efficiente que les dispositions proposées.

Il n'en reste pas moins que le Gouvernement sera appelé à revoir, en fonction des options prises, la dotation de fonctionnement de la Société wallonne du Logement et devra prévoir un financement adéquat, pour les charges transférées aux communes et qui ne relèvent pas de ses missions mais bien de l'exécution d'un dispositif régional (préfinancement, gestion des dossiers: détermination des revenus, détermination du différentiel, paiement,...).

CONCLUSIONS

Le décret du 9 février 2012 modifiant le Code wallon du logement a introduit, en ses articles 7 et 13, une **obligation de relogement au bénéfice de toute personne expulsée** suite à un arrêté d'inhabitabilité ou de surpeuplement pris sur la base du Code wallon du logement et de l'habitat durable ou une interdiction d'occuper prononcée suite au retrait d'un permis de location.

La consécration du droit au relogement par décret se devrait d'apporter **une réelle plus-value** en donnant, aux acteurs concernés, les moyens adaptés – spécialement procéduraux, financiers et humains – pour garantir, sur le terrain, une mise en œuvre effective, équitable et conforme aux droits et attentes des occupants expulsés.

Malheureusement, force est de constater que le présent projet d'arrêté peine à consolider les avancées et à répondre aux enjeux sous-jacents à la concrétisation d'une telle politique. Il risque par ailleurs, en pratique, de constituer un **réel frein à son implémentation et à la pro-activité nécessaire des communes** en la matière. Il en va pourtant de la responsabilité même du bourgmestre au regard des conséquences qui en découlent, notamment au regard de la sécurité publique, et de la mise en œuvre du droit à un logement décent sur son territoire. L'articulation du dispositif avec les missions du CPAS semble en outre faire cruellement défaut.

En l'état actuel, le dispositif laisse supposer que les Bourgmestres et ensuite la Société wallonne du Logement n'ont qu'une simple obligation d'ordre administratif par le biais de formalités à remplir.

Dès lors, ne faudrait-il pas repenser le mécanisme projeté dans ses fondements pour aller bien davantage vers un mécanisme présentant une réelle plus-value tant pour les personnes que pour l'autorité communale en couplant **rationalisation, souplesse et équilibre** en favorisant la recherche d'une simplification administrative, d'une nécessaire sécurité juridique, et des acteurs à même de répondre, en articulation avec leurs missions, à la volonté régionale.

La concrétisation de ce triple objectif passe, tout d'abord, par la recherche d'une centralisation effective de la gestion administrative des dossiers, celle-ci se devant d'être confiée à une autorité capable d'embrasser l'ensemble du dispositif, en prenant en compte, notamment, les missions fondamentales qui sont les leurs. Seule cette centralisation peut permettre de favoriser la définition certaine du montant du différentiel tout en assurant l'opérationnalisation de son paiement. Elle est par ailleurs le facteur indispensable à la diminution de la charge administrative inhérente au présent projet d'arrêté, et ce comme précisé dans le présent avis qu'aucune articulation n'est faite, dans l'avant-projet, entre les missions respectives de certains acteurs, comme celles de la commune et de son CPAS. Le coût du préfinancement du dispositif, à charge de la commune, de même que le coût de la gestion administrative, n'est pas plus pris en considération, et ce en faisant fi de la volonté de neutralité budgétaire des décisions du Gouvernement envers les pouvoirs locaux. Confier à une autorité centralisée (SWL ou administration wallonne) l'ensemble du dispositif, en ce compris les formalités administratives nécessaires et le paiement de l'indemnité de relogement pourrait être une piste pour assurer l'effectivité du dispositif.

Elle passe ensuite par la recherche de la consécration d'une certaine souplesse permettant aux acteurs responsables de s'écarter du cadre strict énoncé. Par le biais de diverses solutions alternatives non prévues au sein du Code, il doit être expressément permis aux acteurs de répondre, d'une part, aux situations d'urgence et, d'autre part, aux attentes des occupants concernés, à leur situation de vie ou de famille (familles nombreuses, animaux, proximité des services, de la famille, etc.).

L'ensemble des parties à la cause, qu'elle concerne l'occupant bénéficiaire dans ce dispositif (encouragement à la recherche d'alternatives, majoration des ADEL pour les occupants ayant trouvé un logement d'initiative, etc.) ou la SWL dans la prise en main de la gestion de dossiers, notamment, supra-communales devrait être davantage responsabilisées.

Le Conseil suggère d'exploiter une réflexion plus avancée sur les bénéficiaires du dispositif, afin de répondre au nécessaire équilibre devant présider à la mise en œuvre de ce dispositif. Ainsi, la pertinence de l'application systématique se pose pour les propriétaires occupants, les revenus moyens, ou encore certaines expulsions liées à un arrêté de surpeuplement, de par la capacité plus grande des bénéficiaires en pareille situation à répondre aux impératifs d'un relogement ou en raison des risques de dérives qui pourraient naître (surpeuplement délibéré, non réalisation de travaux d'amélioration dans le chef du propriétaire occupant, etc.).

Enfin, dans une considération d'ordre qui serait plutôt qualifiée de pragmatique, le Conseil estime que l'efficacité de la procédure de relogement en cas d'arrêté d'inhabitabilité nécessite une dynamique proactive et concertée tant en aval qu'en amont.

En d'autres mots, pour se donner les meilleures chances de trouver une solution de relogement, la mise en place **d'une action concertée afin de prévenir les situations de fermeture est nécessaire**. Il est donc indispensable de mobiliser le plus tôt dans la procédure l'ensemble des acteurs concernés et de veiller à la circulation transparente de l'information pour gagner en efficacité. Cette mobilisation des moyens existants pourrait se défendre d'éviter l'éventuel « appel d'air » que la mesure actuelle pourrait générer. Le Conseil tient toutefois à souligner que ces situations d'abus sont toutefois marginales.

Pour se donner tous les moyens de trouver une solution de relogement adaptée dans les délais, les **acteurs locaux du logement doivent être mobilisés dès qu'une situation suspecte peut aboutir à la prise d'un arrêté**. Pour ce faire, le dispositif de concertation prévu dans le cadre de l'ancrage communal doit être activé le plus tôt possible en veillant à regrouper toutes ses composantes, en y associant les services salubrité communaux et au besoin le service incendie, le Parquet, etc.

Assurer le relogement effectif des habitants nécessite également de les accompagner de manière proactive dans leurs démarches, de rechercher des solutions de relogement mais aussi de s'assurer que le relogement est bien réalisé dans les meilleures conditions. Par ailleurs, **la transition vers une solution de logement durable au terme du premier relogement** (2X 6 mois maximum) **nécessite également un accompagnement tout au long de cette période**, le développement des filières et passerelles entre opérateurs « logement ». Au risque sinon de reporter le problème. A nouveau, la mobilisation de tous les acteurs locaux de l'ancrage **pendant la période de relogement** et la désignation du ou des opérateurs en charge de cet accompagnement permet de créer les conditions de l'efficacité dans le temps du dispositif de relogement.

Durant la période de relogement, une attention particulière doit être apportée à **pour informer systématiquement et efficacement les locataires sur leurs droits et les possibilités** de recours judiciaire.

Le passage par la justice de paix est effectivement le seul moyen légal pour le locataire d'obtenir réparation du préjudice subi en raison de l'insalubrité auprès du bailleur indélicat. Dans la pratique et vu l'urgence, ces démarches ont cependant peu de chance d'aboutir si le locataire lésé n'est pas soutenu pour les entamer.

C'est pourquoi cet enjeu doit lui aussi faire l'objet de l'accompagnement réalisé pendant voire au-delà de la période de relogement et d'une bonne circulation de l'information entre les acteurs locaux concernés.