



Précarités, mal-logement et expulsions domiciliaires en Région bruxelloise

RAPPORT BRUXELLOIS SUR L'ÉTAT DE LA PAUVRETÉ 2018

RÉSUMÉ

Auteurs

Gaëlle AMERIJCKX,
Marion ENGLERT,
Laurence NOËL,
Véronique VAN DER PLANCKE,
Nicolas BERNARD

Pour plus d'informations

Observatoire de la Santé et du Social de la Région de
Bruxelles-Capitale
Commission communautaire commune
71 rue Belliard, boîte 1 – 1040 Bruxelles
Tél. : 02/552.01.89
observat@ccc.brussels
<https://www.ccc-ggc.brussels/fr/observatbru/accueil>

Gaëlle Amerijckx
Tél. : 02 552 01 59
gamerijckx@ccc.brussels



INTRODUCTION

Le Rapport thématique 2018 s'inscrit dans la **continuité de l'analyse de 2016 «Aperçus du non-recours aux droits sociaux et de la sous-protection sociale en Région bruxelloise»**. Il examine spécifiquement la problématique du mal-logement en lien avec les expulsions domiciliaires.

Bien qu'il existe une multitude de causes pouvant mener à l'expulsion, **la perte de logement apparaît souvent comme la conséquence d'une situation de non-recours aux droits sociaux ou de sous-protection sociale qui s'est prolongée dans le temps. De nombreuses situations de non-recours ou de sous-protection sociale sont par ailleurs directement observées dans la problématique d'accès au logement. Or le logement est un socle de base pour être ayant-droit ou se maintenir comme bénéficiaire de droits sociaux.** La perte de logement peut dès lors entraîner en chaîne la perte d'une série d'autres droits.

De plus, pour de nombreux acteurs de terrain des secteurs sociaux, sanitaires, juridiques ..., **la problématique de l'expulsion domiciliaire touche plus fréquemment, plus rapidement et plus gravement des personnes précaires ou en situations de pauvreté.**

Ce rapport se penche dès lors sur **les mécanismes opérant dans ces situations de risque d'expulsion et pouvant mener dans une série de cas jusqu'à l'expulsion effective du logement.** Quels facteurs et quels acteurs interviennent aux différents phases entre : le risque d'expulsion, le départ forcé, l'expulsion effective et la situation de post-expulsion ? Quels sont **les vécus et les parcours des personnes en situations de pauvreté ou de précarité** concernées par ces phénomènes ? Et quelles sont les issues rencontrées par chacune d'elles ?

Plus de quinze années après un premier diagnostic et des recommandations sur le logement dans le **Rapport sur l'état de la pauvreté 2002**, ce rapport permet de faire un bilan sur l'évolution de la situation et **les marges de manœuvre actuelles des pouvoirs publics** en vue d'améliorer l'effectivité du droit au logement à Bruxelles.

CONTEXTE

En l'espace de 20 ans, la Région bruxelloise a connu un **accroissement de près de 25 000 habitants**. Cet accroissement a automatiquement accru la demande de logements. Or **le nombre de ménages a augmenté plus rapidement que le nombre de logements en Région bruxelloise**. Tous les quartiers ne sont toutefois pas touchés également par cette tendance. **Les tensions au niveau de l'accès à un logement de qualité se font le plus sentir dans les quartiers du «croissant pauvre»**, où les loyers sont relativement moins élevés et les logements

moins salubres, et où la densité de population est la plus élevée au sein de la Région.

Par ailleurs, **un nombre important de Bruxellois font face à de grandes difficultés pour accéder à un logement décent**. En effet, si **une partie de la population en situation de pauvreté se trouve dans l'impossibilité de changer de logement** (malgré parfois, des problèmes d'insalubrité) et se caractérise dès lors par une stabilité résidentielle, une autre partie quitte la Région bruxelloise face aux pressions financières, sociales et urbaines. Les **loyers et prix de vente particulièrement élevés**, la vétusté du bâti et la pauvreté élevée des Bruxellois ont pour conséquence qu'une partie non négligeable de la population vit dans des **logements surpeuplés, de mauvaise qualité**, voire se retrouve dans certains cas sans logement propre. Enfin de nombreux habitants de la Région disposent d'un **très faible revenu**, ce qui rend leur accès au logement particulièrement difficile dans un contexte de loyers élevés. En Région bruxelloise, environ un tiers de la population vit sous le seuil de risque de pauvreté et 61 % des Bruxellois sont locataires.

En ce sens, **le marché locatif bruxellois, caractérisé par la cherté, la rareté et la faible qualité, contribue fortement à la problématique complexe des expulsions domiciliaires**. D'une part, **il façonne les conditions et opportunités de logement des personnes précarisées (enjeu d'accessibilité)** qui sont souvent à la source de conflits locatifs pouvant mener à des expulsions. D'autre part, **il façonne les conditions et opportunités, autrement dit l'accès au relogement des personnes en situation d'expulsion**. Autrement dit, ces caractéristiques du marché locatif influent à la fois en amont et en aval des situations d'expulsion du logement.

DÉFINITIONS

En Région bruxelloise, des législations fédérale et régionale s'entrecroisent dans les procédures d'expulsion. Il faut ainsi considérer le Code judiciaire, comprenant la **loi dite d'humanisation des expulsions**, au niveau fédéral et le **Code bruxellois du logement** s'agissant de la législation régionale en matière de bail d'habitation. On distingue, qui plus est, **trois grands types d'expulsion du logement** : l'expulsion judiciaire, l'expulsion administrative et l'expulsion illégale.

L'absence actuelle de statistiques officielles issues du ministère de la justice portant sur les expulsions domiciliaires **ne permet pas de connaître le nombre de ménages qui vivent une procédure d'expulsion ou une expulsion effective en Région bruxelloise, ce qui contribue à l'invisibilité du phénomène**. Une collecte de chiffres auprès de nombreux acteurs a néanmoins été effectuée, permettant de disposer d'indices sur l'ampleur du phénomène dans la Région. Les résultats de cette collecte sont exposés dans le rapport.

Au vu de l'enquête de terrain et des données à disposition, l'expulsion judiciaire s'avère la plus fréquente et couvre de nombreux cas de figure. L'expulsion administrative est, quant à elle, assez rare ; la procédure étant peu activée. Enfin, l'expulsion illégale s'avère par définition difficilement quantifiable, notamment du fait qu'elle est rarement déclarée à la police par les personnes qui en sont victimes.

Dans le cas de **l'expulsion judiciaire**, c'est le propriétaire (bailleur) qui introduit une demande en justice en vue d'expulser les locataires (occupants) du bien. La procédure (modes de communication, temporalité ...) diffère selon le type de relation (ou contrat) liant le locataire (ou occupant) au propriétaire (ou bailleur). Quatre cas de figure sont ainsi distingués : contrat de bail avec un bailleur privé ; contrat de bail avec une société immobilière de service public ; occupation sans titre ni droit ; occupation avec conclusion d'une convention précaire.

Dans le cas de **l'expulsion administrative**, c'est l'état d'insalubrité du logement qui justifie l'enclenchement de la procédure d'expulsion. Celle-ci varie également selon l'origine de la demande (issue de la commune ou de la Direction de l'Inspection régionale du Logement). Au vu des très faibles possibilités de relogement des personnes expulsées, s'agissant majoritairement de personnes précarisées, les autorités compétentes enclenchent très rarement ces procédures, quand bien même une situation d'insalubrité est constatée.

Enfin, **l'expulsion illégale** est opérée par essence en dehors du cadre légal. Il existe néanmoins des procédures en matière de recours et d'ouverture de droits accessibles aux personnes ayant subi une telle expulsion. Celles-ci sont peu mobilisées par les personnes concernées, souvent très fragilisées.

FACTEURS EXPLICATIFS ET EXPÉRIENCES DU RISQUE D'EXPULSION

Les parcours d'expulsion domiciliaire débutent tous par un risque, **le risque d'expulsion**. Celui-ci correspond à l'enclenchement d'une procédure d'expulsion par le propriétaire (bailleur) dans le cas d'une expulsion légale. À ce stade, aucune certitude d'expulsion effective mais bien celle de la **présence d'un conflit locatif manifeste et persistant opposant propriétaire (ou bailleur) et locataire (ou preneur) menant à une intervention judiciaire**.

Si le conflit opposant propriétaire et locataire peut être dû à des facteurs relativement neufs, **il tire généralement sa source dans les conditions de départ de l'état du bien loué ou du bail conclu et/ou dans la relation propriétaire-locataire**. Autrement dit, le conflit locatif serait caractérisé par un certain degré de prévisibilité. L'analyse permet de distinguer des facteurs structurels et des facteurs conjoncturels. Là où les premiers font

référence à une situation problématique installée, les seconds font référence à des changements ou bouleversements inattendus qui vont aggraver ou enclencher le conflit locatif. **Ils renvoient pour certains à l'(in)action du propriétaire, et pour d'autres à l'(in)action du locataire.**

Du côté du propriétaire, on trouve ainsi quatre grands **facteurs structurels** explicatifs du risque d'expulsion :

- Des conditions de bail ou d'occupation non réglementaires (absence de bail ; exigence du paiement du loyer et/ou de la garantie locative en liquide, sans preuve de paiement en contrepartie) ;
- La mise en location d'un logement insalubre ou en mauvais état (incapacité réelle ou feinte de financer des travaux ...) ;
- La mise en location d'un logement inadapté (taille insuffisante, par exemple au regard de la taille du ménage ; commodités absentes ...) ;
- Une mauvaise gestion du bien (dégradation progressive du logement).

À ces facteurs viennent se greffer une série de **facteurs conjoncturels**, partiellement ou totalement responsables de l'enclenchement de la procédure d'expulsion. Ont été identifiés :

- Un changement dans les conditions du bail (augmentation du loyer en cours de bail ; exigence d'un passage au paiement du loyer en liquide ...) ;
- Une volonté – réelle ou fictive – du propriétaire d'une occupation personnelle du bien ; une volonté de changement de locataire (encours de bail ou à l'échéance du terme) ;
- La réalisation - réelle ou fictive - d'importants travaux de rénovation (nécessitant le départ des occupants).

Du côté du locataire, cinq grands **facteurs structurels** explicatifs du risque d'expulsion émergent de l'analyse :

- Le non-paiement régulier du loyer et/ou des charges (une part trop conséquente du budget consacrée au loyer ; des dettes ; des problèmes de santé mentale ...) ;
- Une dégradation progressive et inéluctable du logement ;
- Des troubles fréquents du voisinage (encombrements des espaces communs, nuisances sonores, comportements agressifs ...) ;
- Une occupation sans titre ni droit (en l'absence d'historique de bail) ;
- Le non-respect des obligations contractuelles (sous-location illégale ...).

À ceux-ci, s'accroissent six autres **facteurs conjoncturels** :

- L'arrêt soudain du paiement du loyer et/ou des charges (suite à une situation de rupture financière, dans le ménage ...) ;
- Un refus de changement des conditions du bail en cours (opérées dans un cadre illégal) ;

- Un refus des termes (légaux ou illégaux) du nouveau bail ;
- Une occupation sans titre ni droit (au terme du bail échu) ;
- L'arrêt du respect des obligations contractuelles (réaction de contestation suite à un manquement du propriétaire ...) ;
- Et dans le cas spécifique des logements sociaux, la fin des droits d'accès au bail (suite à un changement de la situation familiale et/ou financière de l'ayant-droit).

Si cet exposé permet de distinguer les divers facteurs explicatifs du risque d'expulsion au sein de deux axes d'analyse (structurel/conjoncturel ; propriétaire/locataire), **dans la réalité les expulsions résultent généralement de causes multifactorielles.**

Parmi les facteurs explicatifs à la source du risque d'expulsion, dans le cadre d'une procédure judiciaire, **le non-paiement du loyer constitue néanmoins le premier facteur observé par tous les acteurs rencontrés.** Ses causes s'expliquent par diverses situations de grande précarité financière et/ou psychosociale, détaillées dans le rapport.

FACTEURS D'ESCALADE ET DE DÉSESCALADE VERS L'EXPULSION

Tout risque d'expulsion domiciliaire n'aboutit pas systématiquement à une expulsion effective. Mais pour un certain nombre, éviter l'expulsion impliquera un départ forcé du logement. La perte de logement s'opère donc bien dans et hors expulsion.

À chaque étape de la procédure d'expulsion, une série d'intervenants et de facteurs vont interagir. Ce faisant, ils vont infléchir à chaque étape le nombre de personnes se rapprochant de l'expulsion, pour aboutir, en fin de procédure, à un nombre plus restreint de personnes effectivement confrontées à l'expulsion. Mais **plus on avancera dans la procédure d'expulsion, plus les personnes seront caractérisées par de très grandes et multiples fragilités, touchant les différents domaines de la vie** (pauvreté monétaire d'abord, un faible niveau d'études, parfois combinés avec l'absence de connaissance d'une des langues nationales des problèmes de santé physique et ou mentale, un isolement social ...).

Parmi les facteurs intervenant dans les parcours et procédures d'expulsion domiciliaires, certains permettront l'annulation de l'expulsion, on parlera ainsi de **facteurs de désescalade**, là ou d'autres mèneront à contrario jusqu'à la réalisation de l'expulsion effective, on parlera alors de **facteurs d'escalade vers l'expulsion effective.**

Parmi les **stratégies de désescalade**, relevées par les différents types d'intervenants, on compte principalement la **capacité et volonté des protagonistes à entamer un**

dialogue dans une optique de résolution du conflit locatif. Cette stratégie engage tant le locataire que le propriétaire (ou bailleur). Elle peut s'opérer devant le juge de paix, ou via une forme de conciliation opérée en amont du passage devant le juge. Deux autres facteurs majeurs de désescalade liés aux deux protagonistes du conflit locatif (bailleur et preneur) sont identifiés. Ils portent sur une **participation active à la procédure judiciaire**, afin d'exposer pour le locataire sa situation et ses circonstances et d'ainsi faire valoir ses arguments, et un **recours aux services sociaux et/ou d'aide juridique**, en vue d'appuyer sa demande de maintien dans le logement.

De nombreux **facteurs d'escalade** sont par ailleurs à l'œuvre et viennent réduire les chances des locataires d'éviter l'expulsion ou le départ forcé. Le **non accès à l'information**, extrêmement fréquemment constaté sur le terrain, constitue un facteur clé dans l'issue de la procédure d'expulsion. Il entrainera une série d'actions ou d'inactions de la part du locataire, œuvrant en sa défaveur. On compte également comme facteur d'escalade vers l'expulsion ou le départ forcé :

- 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, d'aide juridique et/ou au logement (par méconnaissance, par honte, par méfiance ...) ;
- Ou une réaction trop tardive de leur part en vue de l'obtention d'une aide.

Toutefois, l'absence de véritable solution de relogement constituera l'élément déterminant dans l'absence de départ des personnes du logement et leur aboutissement à l'expulsion effective.

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.

Parmi les contributions de ces divers intervenants à la **désescalade**, on compte :

- La mise à disposition d'une bonne information des personnes en risque d'expulsion ; une incitation à la participation à la procédure légale ;
- Une aide à la conciliation et à la médiation (lorsqu'elle est possible) ;
- Une aide effective et adéquate au relogement ;
- Des démarches proactives en faveur des personnes particulièrement éloignées des services d'aide ;
- Ainsi qu'une attention marquée aux facteurs de précarité qui touchent les personnes en risque d'expulsion.

Les cas d'**expulsion pour troubles du voisinage**, bien que plus rares, frappent fort les esprits. Ils concentrent davantage de situations de grande précarité à la fois économique, sociale et/ou psychologique. De l'avis des intervenants rencontrés, ils seront de ce fait bien difficiles à stopper.

Le CPAS, les huissiers et le juge de paix sont trois catégories d'acteurs exerçant un rôle central dans les procédures d'expulsion domiciliaire. Leur action n'est toutefois pas systématiquement opérée à la faveur des personnes en risque d'expulsion. **Tantôt ignorants, non réactifs ou insensibles aux circonstances des personnes concernées, tantôt incapables de les aider par manque de moyens** (temps, ressources, solutions disponibles...). Leurs rôles respectifs, les bonnes pratiques en place ainsi que certaines situations problématiques sont décrites dans le rapport.

REALITÉS DES EXPULSIONS EFFECTIVES

L'expulsion prend sa forme concrète et se matérialise dans la phase dite d'exécution. Dans les expulsions légales, cette phase intervient car le locataire ne s'est pas plié – souvent par impossibilité – à la décision de justice lui imposant de quitter les lieux. Dans les expulsions illégales, aucune loi n'est d'application, hormis celle du plus fort.

Quel que soit le type d'expulsion considérée, légale ou illégale, toutes se rejoignent sur deux points : la brièveté et la violence. La présence sur place des personnes expulsées au moment de l'intervention est donc toujours problématique : elle indique souvent l'absence de préparation au départ forcé du logement et dans tous les cas l'absence de solution de relogement à disposition des personnes expulsées.

Les motifs de la présence ou de l'absence sans remise des clés des personnes lors de l'expulsion, ainsi que les situations vécues par les personnes présentes, et auxquelles font face plusieurs intervenants, sont détaillés dans le rapport.

Du côté des **intervenants**, les rôles de l'huissier, pierre angulaire de l'exécution de l'expulsion, de la police, chargée d'assurer la sécurité des personnes et des biens, et du CPAS, lorsque mandaté par les personnes expulsées pour un accompagnement social sont décrits. Diverses pratiques sont à l'œuvre sur le terrain du côté de ces professionnels et les décalages parfois conséquents par rapport à leurs missions de base, identifiés par les intervenants et les personnes concernées, sont examinés.

Enfin **la matérialité de l'expulsion domiciliaire** est également détaillée au travers du sort réservé aux affaires et aux biens des personnes expulsées (dégradation, perte, vols...), ainsi qu'aux divers coûts engendrés par la

procédure d'expulsion et qui leurs seront imputés. Des variations sont notable d'une commune à l'autre.

EXPÉRIENCES ET CONSÉQUENCES POST-EXPULSION

Tous les **récits post-expulsion**, en ce compris ceux relatés par les professionnels, témoignent du **caractère particulièrement chaotique et douloureux** de cette séquence et période de vie. Ils attestent également de la multiplicité et, dans certains cas, de la sévérité des **conséquences potentielles, à moyen et long termes, pour les personnes concernées.**

Plusieurs semaines ou mois s'écouleront dans une majorité de cas avant de voir les personnes expulsées retrouver un logement à elles. D'autres n'en retrouveront pas et l'expulsion sera le déclencheur d'une situation de sans-abrisme.

À Bruxelles, les loyers élevés du marché privé et le manque de logements sociaux, combinés à une insuffisance de revenus rendent souvent impossible pour les personnes expulsées le fait de se reloger dans des conditions dignes. Entretemps, certains droits sociaux seront perdus, une adresse de référence difficile à obtenir.

Ainsi, lorsque le réseau informel n'est pas sollicité, les parcours post-expulsion des personnes concernées démarrent généralement par l'expérience de l'accueil d'urgence. Ensuite, dans les semaines et mois suivants, celui-ci fait en principe place aux maisons d'accueil ou à l'hébergement de transit. Mais malgré l'investissement des professionnels au sein de ces services, la prise en charge demeure insatisfaisante en termes d'accès et de qualité, au vu des multiples et complexes situations rencontrées par les personnes hébergées. De plus, **bien qu'indispensable, l'accompagnement des personnes s'avère souvent insuffisant à garantir l'obtention d'une solution durable et digne de relogement aux personnes hébergées, au vu de l'état du marché locatif bruxellois.**

Ces divers éléments contribuent à renforcer l'impact de l'expérience d'expulsion domiciliaire sur les personnes concernées. **Les conséquences sont tout à la fois matérielles, administratives, sociales ou psychologiques et s'inscrivent souvent dans la durée.** Dans ces conditions, peu de personnes disposent encore des ressources nécessaires pour se tourner vers la justice et introduire d'éventuels **recours**.

RECOMMANDATIONS

Les intervenants et les personnes ayant vécu un risque d'expulsion, un départ forcé, ou une expulsion ont formulé nombre de recommandations en vue d'assurer l'effectivité du droit au logement ainsi que la prévention des expulsions domiciliaires.

Une **action combinée** doit d'une part viser **les politiques de logement en faveur des personnes précarisées**. D'autre part, le besoin est urgent de **mettre en place divers instruments préventifs et d'accompagnement des personnes précarisées et en pauvreté, plus à risque d'expulsion de leur logement**.

Sur le terrain, malgré l'engagement et l'action efficace de professionnels de terrain œuvrant dans un ensemble toujours plus complexe de services, plusieurs dispositifs dysfonctionnent. De nombreux droits et aides en matière d'accès au logement, de prévention de l'expulsion, ou de solution d'urgence et de relogement suite à une expulsion sont inaccessibles. Dès lors, bien que certaines nouvelles mesures s'avèreraient souhaitables, il conviendrait de d'abord **parvenir à appliquer sur le terrain la législation en vigueur en matière de droit au logement**.

Au-delà des multiples conséquences de l'expérience de l'expulsion domiciliaire ou du départ forcé, c'est **l'absence de solutions viables et pérennes de relogement pour les personnes concernées qui s'avère déterminante dans la suite de leur parcours**. Cette situation s'avère potentiellement génératrice d'instabilité durable en matière d'habitat et statut socio-administratif. Dans cette optique, des stratégies communale et régionale préventives convergentes devraient viser **à empêcher toute expulsion domiciliaire en l'absence d'une solution de relogement**.

Dans les cas où le risque d'expulsion ne peut néanmoins être évité, il s'agirait d'adapter la procédure et le dispositif de prise en charge des personnes dans l'ensemble des étapes de leurs parcours. Il s'agit à la fois d'assurer la prise en charge «pendant» et la prise en charge double «après» l'expulsion du logement (urgence et réinsertion, aide au relogement, maintien de la situation socio-administrative et des droits sociaux). Ces leviers permettraient d'**éviter aux personnes déjà précarisées et en pauvreté de se précariser davantage et durablement lors de départs forcés ou d'expulsions de leur logement**.

EN CONCLUSION

Visibiliser et lutter contre les phénomènes des départs forcés et des expulsions, véritables facteurs accélérateurs de perte de droits sociaux et du non-recours aux droits, c'est œuvrer pour un recul des inégalités sociales en Région bruxelloise.