

Audition Commission Justice de la Chambre des représentants – 4/07/2017

Proposition de loi modifiant le Code pénal en ce qui concerne l'occupation d'un immeuble sans l'autorisation du propriétaire

1. Crise du logement et occupations citoyennes : des faits de société

Cette proposition de loi a été réactivée suite à un fait divers survenu à Gand. Ces pratiques criminelles peuvent interpeller et émouvoir l'opinion publique.

On peut comprendre l'intention du législateur d'adopter une législation spécifique pour faire face à l'usurpation de logements habités qui est tout à fait condamnable.

Mais cela justifie-t-il d'adopter de nouvelles réglementations qui aboutiraient à pénaliser largement et de manière indifférenciées des pratiques sociales d'occupation largement répandues et d'utilité publique?

Il est important de souligner que ce(s) fait(s) divers ne concerne(nt) pas à proprement parler des "occupations". Dans le cadre de ce(s) fait(s) divers, il s'agit plutôt de pratiques en bandes organisées de repérage d'immeubles vides (qu'ils soient ou non inoccupés) pour les donner en location à des locataires qui sont eux-mêmes victimes de la situation. On est ici face à des marchands de sommeil, à des locations ou sous-locations frauduleuses. Mais pas face à des occupations.

Ces échos (encore récemment dans la presse) témoignent de faits divers. Plusieurs faits divers ne constituent pas des faits de société.

A l'inverse, la proposition de loi ne tient pas ou pas suffisamment compte de faits de société avérés :

- **La crise du logement est un fait de société**

Si les politiques du logement relèvent de la compétence des Régions, le droit au logement est bien consacré par la Constitution. Le législateur fédéral ne peut pas faire abstraction de la gravité croissante de cette crise du logement attestée par toutes les observations régulières dans les trois régions du pays.

Faut-il le rappeler, la part supportable des coûts du logement dans le revenu des ménages est estimée à 30%? En Belgique, pour l'ensemble des ménages, la dépense moyenne consacrée pour se loger (charges comprises) atteint 29% du budget (locataires et propriétaires confondus). Les différences régionales ne masquent pas une tendance commune aggravée à Bruxelles (32,5%), un peu moindre en Wallonie (30,3%) et en Flandre (27%) (*Enquête revenu des ménages 2014* - SPF Economie, DG Statistiques, septembre 2015).

Plus on dispose de faibles revenus, plus cette part est importante. Dépenser plus de 40% de ses revenus pour se loger est considéré comme un taux d'effort excessif: une situation qui concerne globalement 10,2 % de la population globale. Pour les jeunes de 20-29 ans, cette proportion est de 12,4%. **Parmi les personnes en situation de pauvreté, 42,6% sont en taux d'effort excessif pour se loger et 55% des 20-29 ans** (soit une pression plus de 5 fois supérieure) [Fondation Abbé Pierre - Feantsa *Deuxième regard sur le mal logement en Europe*, Mars 2017].

Pour les ménages dépendant d'allocations sociales, cette proportion grimpe à 60% des revenus et plus. Et la situation est encore plus criante pour les familles monoparentales qui utilisent parfois jusqu'à 75% de leurs revenus pour se loger !

L'évolution du nombre de personne sans-abri ou en absence de chez soi est un autre indicateur de cette crise du logement. Les données les plus récentes concernent la région bruxelloise, le dernier recensement réalisé par le Service d'appui au secteur de l'aide aux personnes sans-abri est très révélateur de plusieurs tendances (La Strada, *Double dénombrement* novembre 2016 - mars 2017).

D'abord, **l'augmentation des personnes sans-abri dénombrées est particulièrement** significative: elles ont pratiquement doublé entre 2008 et 2016 (**+96%**), et augmenté de 30% les deux dernières années.

Ensuite, entre 2014 et 2016, en plus de l'augmentation en flèche des personnes dénombrées dans l'espace public, cette augmentation est en grande partie due à **l'augmentation du nombre de personnes dénombrées dans des occupations négociées (+ 42%) ou dans des squats (+39%)**.

Il s'agit d'une démonstration claire que les initiatives d'occupation remplissent une fonction sociale indispensable, en particulier pour les personnes les plus vulnérables.

- **Les occupations: faits de société, réponses citoyennes à la crise du logement**

C'est également un fait de société que certainement plusieurs milliers de personnes occupent des immeubles dans les trois régions du pays pour tenter d'accéder elles-mêmes à des solutions de logement abordables avec les moyens dont elles disposent.

Beaucoup de jeunes et de personnes précarisées sont concernés. Comme on l'a vu, pour les plus jeunes, les possibilités d'accéder à un logement autonome sont particulièrement faibles en raison du manque de moyens financiers en particulier (voir le taux d'effort excessif ci-dessus).

Globalement, l'accès au logement acquisitif et locatif est économiquement de plus en plus difficile, particulièrement dans les grandes villes du pays et pour un public précarisé.

Sociologiquement, c'est notamment ce qui explique **le développement des pratiques alternatives d'accès à l'habitat**: colocation, Co logement, habitat groupé, habitat « kangourou » ou solidaire, habitat léger, en zones de loisirs, auto-construction, occupations, ...

Ces pratiques se développent particulièrement en situation de crise et de pénurie. Elles répondent bien sûr à de (nouveaux) besoins sociaux, à d'autres aspirations culturelles ou de rapport à l'habitat. Mais elles **répondent d'abord et surtout à un besoin économique d'accès au logement** rendu très difficile sur le marché locatif ou acquisitif 'standard' : elles constituent avant tout des réponses à une nécessité.

Il s'agit d'initiatives citoyennes "spontanées" ou émergentes pour tenter de palier aux difficultés rédhitoires des pouvoirs publics de donner droit à l'ensemble des demandes de logement et faire plus efficacement face à la crise du logement.

2. La lutte contre l'inoccupation est d'utilité publique

La lutte contre l'inoccupation de bâtiments est reconnue d'utilité publique par le législateur.

Dès 1992, la *loi programme pour une société plus solidaire* prévoyait la réquisition d'immeubles pour les mettre à disposition des personnes sans-abri.

Si en pratique elle s'est révélée inefficace, en principe son utilité publique faisait l'unanimité et a d'ailleurs inspiré les autorités régionales. Ces dernières ont depuis 25 ans développé une série d'outils ou d'incitants pour lutter contre la vacance immobilière et tenter de réaffecter les bâtiments improductifs à du logement (incitation à la prise en gestion, taxation, etc.)

Sans détailler ces mesures, on peut dire qu'elles constituent un pas dans la bonne direction mais que leur efficacité reste limitée pour remettre massivement en location de biens inoccupés (complexité et durée des procédures, mauvaise volonté des propriétaires, coût et temps nécessaires,...).

Les occupations constituent **une réponse d'initiative de la société civile et des habitants** pour relever ce défi.

Une dynamique intéressante s'est créée ces dix dernières années, singulièrement en Région bruxelloise et dans certaines grandes villes autour de ces initiatives d'occupations. En particulier, lorsqu'elles sont soutenues par les pouvoirs publics et le secteur associatif, elles permettent de développer rapidement et à des échelles intéressantes de solutions de relogement temporaire ou de moyen terme. C'est notamment le cas pour les sociétés de logements sociaux ou d'autres organismes publics avec lesquels la prise en gestion de bâtiments vacants est négociée dans l'attente de rénovations d'ampleur ou de démolitions. Certains acteurs publics en viennent à proposer d'initiative la prise en gestion, considérant que leur occupation remplit un rôle d'utilité publique et des fonctions urbaines importantes.

La proposition de loi ne prend pas ces fonctions en considération et s'inscrit totalement à contre-courant de ces tendances aux occupations négociées qui se développent sur le terrain.

3. Les fonctions économique et sociale des occupations d'immeubles

La lutte contre l'inoccupation développée au travers des instruments régionaux depuis de nombreuses années est une réponse au besoin social élémentaire d'accès au logement.

C'est aussi un instrument de justice sociale: la vacance immobilière prolongée étant unanimement considérée comme injustifiable, particulièrement dans un contexte de pénurie de logements de qualité à un prix abordable. L'opinion publique y est particulièrement sensible d'ailleurs.

La lutte contre l'inoccupation doit aussi être vue comme une réponse à **l'improductivité économique des bâtiments inoccupés** et à son impact social négatif. La proposition de loi omet de souligner cet impact négatif: spéculation et pression à la hausse de l'offre, dégradation du tissu urbain (chancres), dévalorisation d'îlots ou de quartiers entiers, dangerosité pour les riverains...

Que ce soit pour des périodes de moyenne ou de longue durée, l'inoccupation de logements (et plus largement de bâtiments) ne sert aucun objectif social et ne produit aucun impact économique positif pour la collectivité.

A l'inverse, et contrairement à ce que l'exposé des motifs laisse entendre, les occupations négociées remplissent plusieurs fonctions sociales élémentaires:

- **Une fonction primaire d'habitat** temporaire ou non ; Des citoyens vulnérables ayant difficilement accès au marché du logement parviennent ainsi à se créer des solutions qui leur permettent de s'en sortir; il s'agit parfois simplement de survie.

- **Des fonctions sociales secondaires**

Dans le cadre des occupations collectives négociées en particulier, ses initiatives sont la plupart du temps porteuses de **dynamiques sociales positives pour les occupants**. Elles permettent de créer du lien social, de l'entraide, de rompre l'isolement, d'expérimenter un mode de vie collectif soutenant.

Généralement, en plus de remplir cette fonction vitale d'habitat, les occupations collectives remplissent souvent des fonctions culturelles, sociales, économiques: développement d'activités culturelles, tables d'hôtes, organisation d'ateliers et d'animations divers, récupération d'invendus, de "donneries/friperies",... des activités tournées vers le quartier et qui peuvent y insuffler une nouvelle dynamique.

Contrairement aux idées reçues, les occupations tendent aussi plutôt à améliorer la qualité des bâtiments (ou du moins éviter leur dégradation lorsqu'ils sont laissés à l'abandon), à sécuriser les bâtiments et améliorer le sentiment de sécurité des riverains,...

4. Pénaliser: empêcher ces initiatives citoyennes et fragiliser les plus fragiles

Ces initiatives citoyennes et d'utilité publique ont besoin de marges de manœuvre pour être développées par la société civile et les habitants. Rappelons-le : pour faire face avec les moyens dont ils disposent à la crise du logement.

La proposition de loi, si elle est adoptée, fera peser une menace importante sur toutes les initiatives prises dans ce sens. Elle pourrait même les rendre impossible à l'avenir. Avec toutes les conséquences désastreuses que cela entraînerait : pour les personnes elles-mêmes ainsi que pour la collectivité.

Directement, le risque d'encourir des sanctions pénales d'amende ou d'emprisonnement sera certainement dissuasif de débiter des occupations. Or, l'expérience montre que la négociation préalable est beaucoup moins efficace que l'occupation pour aboutir à une négociation.

Les occupations isolées, qui sont le fait des personnes les plus fragilisées, ayant la plus faible capacité à s'organiser, risquent d'être les plus touchées.

A-t-on évalué le coût social que représenteraient la fin des occupations actuelles et l'impossibilité d'en développer de nouvelles ?

Indirectement, la proposition de loi et ses amendements risquent en particulier **d'atteindre aussi les locataires les plus fragilisés** qui dépendent du marché marginal du logement pour se loger. Ils ont affaire à des propriétaires peu scrupuleux voire des marchands de sommeil dont ils sont fortement dépendants.

C'est dans ce sous-secteur du marché locatif que les locations sans contrat écrit se poursuivent bien que la loi l'interdise (paiement de la main à la main, etc.).

Pour ces personnes, la proposition de loi comporte **un risque de recrudescence des expulsions sauvages ou illégales!**

Elles constituent aussi un fait de société même si elles sont diffuses et difficiles à dénombrer. On peut les observer de manière régulière depuis une quinzaine d'année dans les différentes régions du pays. Des bailleurs menacent les locataires d'expulsion manu militari sans passage en justice de paix, se font parfois justice eux-mêmes (changement de serrures, confiscation des biens, etc.). Et les locataires déjà vulnérables sont extrêmement démunis dans de telles situations: difficulté à acter la plainte et à requérir (confusion fréquente des forces de l'ordre avec la procédure civile et renvoi vers la justice de paix malgré les infractions pénales)....

Les bailleurs peu scrupuleux disposeraient d'un moyen de pression (menace de recourir au procureur) et d'une « justification légale » de leurs pratiques illégales. Même si les locataires seraient, en droit, en position de se défendre, dans la pratique nous savons que leur état de vulnérabilité rendrait la chose quasiment impossible.

Ironie du sort, l'article 439 du code pénal est un de ceux qui devraient permettre de pénaliser les expulsions illégales ou sauvages dans le chef des bailleurs....

5. Quelques remarques en conclusion

Les mesures prévues par la proposition de loi visent de manière indifférenciée toutes les occupations, qu'il s'agisse de biens habités ou pas. Si empêcher l'usurpation de logements habités semble tout à fait justifié, frapper indistinctement de sanctions pénales tous types d'occupation, y compris les initiatives citoyennes les plus constructives pour lutter contre l'inoccupation, est difficilement compréhensible.

On notera aussi la disproportion des sanctions prévues pour les occupants par rapport aux mesures qui s'appliquent aux propriétaires laissant leurs bâtiments inoccupés (taxes, proposition de prise en gestion, procédure judiciaire civile,...).

Mettre en œuvre cette pénalisation, ce serait **donner aux propriétaires les moins scrupuleux un outil d'exclusion** contre les personnes les plus fragiles sur le marché locatif, avec un effet d'aggravation des situations de pauvreté.

Des dispositifs efficaces et rapides existent déjà permettant aux propriétaires de mettre fin à l'occupation par voie civile. Soit dans le cadre "habituel" de la procédure en justice de paix, soit dans le cadre de procédure en extrême urgence devant le tribunal de première instance (en référé). Les délais d'intervention peuvent dans ce cas être extrêmement rapides. Dans l'état actuel, la proposition de loi et ses derniers amendements ne garantissent pas une plus grande efficacité et des délais plus courts. Comment justifier par ailleurs, comme indiqué dans l'argumentaire, que « la voie civile fonctionne bien mais pas partout » ?

Nous ne comprenons d'ailleurs pas pourquoi le propriétaire serait dorénavant en mesure de choisir une procédure pénale ou civile, sans devoir sur le fond justifier du bien-fondé de l'action entreprise? N'est-ce pas aussi donner la possibilité de choisir l'action la plus dommageable pour l'occupant, sans qu'elle doive nécessairement se justifier sur le fond (comme ce serait par exemple le cas pour le relogement d'un membre de la famille)?

La procédure civile introduite dans les amendements en recours à la contrainte pénale qui serait prise par le procureur ne nous semble pas une garantie suffisante du droit à un procès équitable pour les occupants. Les garanties offertes par l'examen d'un juge et le débat contradictoire notamment ne seront effectives qu'en cas de recours. Pour peu que la partie défenderesse soit en capacité de l'introduire. Et nous savons que c'est rarement le cas en pratique, en particulier en raison de la vulnérabilité de beaucoup d'occupants.

Le Conseil d'Etat a dans son avis mis en évidence la nécessaire protection du domicile et les risques que comportait la proposition à cet égard. Cette protection est pourtant fondamentale et constitue la pierre angulaire de l'accès aux droits, en particulier pour les personnes les plus fragilisées.

Enfin, il faut rappeler que ce qui est mis en jeu par la proposition de loi n'est pas la protection du droit de propriété. Dans le cas précis d'immeubles inoccupés ou laissés à l'abandon de long terme, il s'agirait plutôt d'un "droit à l'improductivité" voire **de l'abus de droit de propriété** (à des fins de spéculation par exemple). Cette notion **doit être mise en balance avec le droit d'usage**, qui vise à rendre leur utilité sociale aux bâtiments dans l'intérêt de la collectivité.

En fin de compte et dans les faits, l'adoption de la proposition, dans la mesure où elle empêcherait ce droit d'usage, constituerait un affaiblissement - donc une remise en cause - du droit constitutionnel au logement.

Elle aurait aussi pour effets directs et indirects la dégradation des conditions de logement et l'aggravation de la pauvreté pour des personnes particulièrement vulnérables ou précarisées.

Pour BAPN,

David Praile
Coordinateur