

Comment prévenir les expulsions de logement à Bruxelles ?

Messages-clés

- Les procédures d'expulsion de logement affectent durablement les personnes concernées et coûtent cher à la collectivité : les réduire, en intervenant le plus en amont possible, est un enjeu sociétal majeur.
- L'ampleur quantitative des expulsions de logement à Bruxelles est loin d'être anecdotique, alors même qu'on n'en connaît pas la totalité : en cela, l'absence de production institutionnelle de données accentue l'invisibilisation des expulsions et nuit à la réflexion sur ses causes.
- Telle qu'elle se déroule, la procédure judiciaire d'expulsion renforce le déséquilibre de pouvoir inhérent à la relation bailleur-locataire, dans un contexte de pénurie structurelle de logements sociaux et de quasi-absence de mécanismes de contrôle des prix.
- Les expulsions de logement à Bruxelles sont d'abord une question d'exclusion par des mécanismes de marché, dont le ressort essentiel est moins les loyers impayés que les loyers impayables pour les ménages locataires.
- Réduire le nombre d'expulsions nécessite d'intervenir sur les structures de production et d'allocation des logements, pour y diminuer la prépondérance des logiques de marché.

Introduction

Qu'elles soient pratiquées légalement avec le concours des institutions ou illégalement souvent en toute impunité, les expulsions affectent durablement la vie des familles délogées. Elles entraînent, notamment, surendettement, problèmes de santé mentale et physique, perte d'emploi, décrochage scolaire, isolement social et perte des droits liés à la domiciliation. Les personnes les plus vulnérables basculent dans une longue errance où s'enchaînent divers habitats précaires et périodes en rue. Par ailleurs, les expulsions pèsent sur la collectivité, en termes financiers comme en termes de mobilisation de son appareil judiciaire et d'assistance sociale. Face à l'urgence des demandes et au manque de solutions concrètes, les travailleurs sociaux témoignent d'un sentiment d'impuissance, de perte de sens et d'épuisement professionnel. Enfin, les expulsions sont également lourdes humainement et financièrement pour les bailleurs.

Les expulsions apparaissent dès lors comme une problématique où il n'y a que des perdants. Elles jouent cependant un rôle discret mais central dans le fonctionnement du marché du logement bruxellois, en garantissant la poursuite de la jouissance lucrative des biens immobiliers. Cette fonction est encadrée par l'État qui détermine les modalités des baux et les conditions pour y mettre fin et veille à l'application de ses lois à travers son système judiciaire et policier. Dans cette perspective, il paraît essentiel de considérer les expulsions non pas comme une question individuelle, appelant à pointer de « mauvais locataires » ou des « bailleurs peu scrupuleux », mais comme une question profondément systémique et donc politique.

Méthodes, approches et résultats

Le projet Bru-Home est basé sur une méthode de recherche mixte combinant la création d'une base de données originale et inédite à ce jour sur base de la collecte des jugements d'expulsion dans l'ensemble des justices de paix bruxelloises pour une année complète, des entretiens de personnes expulsées (25), des entretiens d'acteurs institutionnels (31), et de l'ethnographie (plus de 100 heures de terrain).

Le dénombrement des jugements d'expulsion indique qu'ils sont fréquents à Bruxelles : environ 13 ménages locataires sur 1 000 ont reçu un jugement d'expulsion en 2018, soit un taux similaire à Lille (12 pour mille) et nettement supérieur à Paris (8 pour mille). Encore ne s'agit-il là que des expulsions passant par une procédure en justice, auxquelles il faut ajouter les expulsions administratives (pour lesquelles on ne dispose d'aucun dénombrement officiel alors même qu'elles sont décidées et mises en œuvre par les autorités communales) et les expulsions illégales, par essence très difficiles à quantifier. Parmi les expulsions judiciaires, la grande majorité concerne des logements loués sur le marché privé (81 %) et sont justifiées au plan légal par des arriérés de loyer (86 %). Si les profils des ménages expulsés demeurent mal renseignés dans les jugements, il apparaît très vraisemblable que de nombreux enfants et personnes nées à l'étranger se trouvent parmi ceux-ci. Enfin, 60% des locataires sont absents au tribunal et seuls 10% d'entre eux sont représentés par un avocat (contre 70 % des bailleurs).

L'enquête qualitative révèle que les expulsions sont suscitées par une combinaison de facteurs mêlant structures du marché du logement, réglementations politiques et événements de la vie individuelle. Au niveau individuel, les principaux facteurs identifiés (précarité financière, mauvaises conditions de logement, problèmes de santé mental ou physique, isolement social, situation familiale instable) apparaissent à la fois comme causes et comme conséquences de l'expulsion, puisque ces difficultés s'aggravent avec l'expulsion, faisant de l'expulsion elle-même un des principaux facteurs favorisant de futures expulsions. La moitié des répondants ont été expulsés à au moins deux reprises.

Conclusions

Les expulsions de logement sont au cœur des mécanismes de maintien et d'aggravation des inégalités sociales. D'un côté, elles servent la marchandisation du logement en protégeant la rentabilité du capital immobilier, de l'autre, elles assujettissent les familles délogées à des conditions de logement instables et indignes. Par la menace qu'elles représentent, les expulsions contribuent plus largement au mal-logement en dissuadant les locataires de faire respecter leurs droits. Pour prévenir les expulsions en agissant à la racine du problème, il convient de repenser la place accordée au droit de se loger dignement eu égard à la place accordée au droit de tirer un rendement locatif élevé. À travers la régulation du marché du logement, la législation en matière de bail et d'expulsion, la création de logements publics abordables et la mise à disposition d'assistance sociale, l'État dispose de leviers puissants pour réduire le nombre d'expulsions et, plus généralement, agir contre le mal-logement et la pauvreté en Région bruxelloise.

Recommandations politiques

1. Améliorer l'accessibilité financière du logement en diminuant la prévalence des logiques de marché

Bien que l'expulsion soit multifactorielle, la cause qui apparaît la plus déterminante est l'accessibilité financière du logement, i.e. des loyers payables. La cherté du logement entre en jeu aux deux bouts du processus d'expulsion. D'une part, une charge de loyer trop élevée par rapport aux revenus disponibles asphyxie financièrement une partie des ménages au point d'être expulsés pour impayés (86% des jugements d'expulsion). D'autre part, cette même charge de loyer complique le relogement une fois une procédure d'expulsion enclenchée. La cherté du logement est aussi la cause des procédures d'expulsion pour non-départ après une interruption de bail car les ménages concernés ne trouvent nulle part où aller compte tenu de leur situation (7% des jugements d'expulsion). Les autres motifs d'expulsion figurant dans les jugements (problème de comportement, conflit, dégâts...) apparaissent comme très marginaux.

À Bruxelles, l'accès à un logement est quasi entièrement tributaire du marché. Actuellement, celui-ci est très peu contraint par des régulations publiques (sauf pendant la durée d'un bail), laissant de ce fait une grande marge de manœuvre aux bailleurs dans la fixation des prix. Ainsi, les bailleurs sont incités à maximiser leur rendement locatif tandis que beaucoup de locataires sont contraints de consentir des taux d'efforts importants, jusqu'à ne plus pouvoir payer. Dans ce système, à l'exception des cas minoritaires où un propriétaire procède à une expulsion afin d'occuper lui-même le logement, l'expulsion est l'outil de droit qui garantit la jouissance lucrative du bien, en permettant à un bailleur de se défaire légalement d'un locataire incapable de payer le loyer fixé. Pour agir sur la cause profonde des expulsions, il est nécessaire de rendre le logement plus abordable par la régulation des prix pratiqués sur le marché privé.

2. Augmenter l'offre de logements non soumis aux forces du marché

Une autre manière de mettre à disposition davantage de logements à prix abordables est d'augmenter le stock de logements sociaux. Ceux-ci permettent en outre de loger décemment les catégories de ménage discriminées sur le marché privé, qui n'ont sinon d'autres choix que d'accepter des conditions des logements insalubres ou surpeuplés propices aux déclenchements de conflits locatifs pouvant mener à l'expulsion.

Les données issues des jugements d'expulsion indiquent que la location d'un logement social auprès d'une SISF est la situation la plus protectrice vis-à-vis du risque d'expulsion : le taux d'expulsion y est de 1,1% contre 2,6% pour les AIS et 6,7% pour les CPAS. Ces écarts questionnent l'équité de traitement entre les locataires sociaux et « assimilés sociaux » et pourraient être atténués en étendant les mécanismes de protection pratiqués au sein des SISF à l'ensemble du parc « à caractère social ». En outre, le taux élevé des CPAS révèle l'absurdité des expulsions de logements de transit. Pour que ceux-ci puissent servir de réels tremplins vers un logement stable, leur nombre doit être augmenté drastiquement de sorte qu'ils puissent servir de relogement dans les cas où l'expulsion est inévitable et qu'ils soient mis à disposition aussi longtemps que nécessaire.

3. Réformer la législation, la jurisprudence et les procédures administratives pour corriger les asymétries de pouvoir entre locataires et bailleurs

Telle qu'elle se déroule actuellement, la procédure judiciaire d'expulsion avantage la partie bailleusesse. L'absence des locataires à l'audience dans 60% des cas est particulièrement interpellant au vu de l'impact sur la décision du juge : les locataires présents ont 20 fois plus de chance d'obtenir un jugement permettant leur maintien dans le logement sous condition de respect d'un plan de paiement de leur dette locative. Renforcer la présence des locataires au tribunal via un accompagnement social et juridique apparaît dès lors comme un enjeu crucial. Le projet d'ordonnance réformant la procédure judiciaire d'expulsion voté le 16 juin 2023 au

Parlement bruxellois est un pas en avant dans ce sens : en allongeant les délais de comparution, il donne du temps supplémentaire pour un accompagnement social proactif en amont de l'audience. Un pas plus loin serait de généraliser les reports d'audience lorsque le locataire fait défaut ou n'a pas pu bénéficier d'assistance sociale ou juridique.

En outre, la législation s'avère intrinsèquement favorable aux bailleurs. Les propositions suivantes permettraient d'atténuer cette asymétrie : vérifier systématiquement le respect par le bailleur de ses obligations légales (code du logement, réglementations urbanistiques, bail enregistré, etc.), prendre en compte la justesse du loyer et le profil du bailleur dans la prise de décision ; rendre les recours en matière d'expulsions suspensifs ; abroger la possibilité de mettre fin à un bail sans motif et renforcer les sanctions en cas d'expulsions illégales.

À cela s'ajoute la nécessité de complètement repenser les procédures pour faire face à l'insalubrité. Actuellement, dénoncer le mauvais état du bien revient à risquer l'expulsion pour le locataire alors que les bailleurs sont très peu contrôlés, remettant parfois illégalement en location un logement frappé d'interdiction par la DIRL. Pour faciliter le dépôt de plainte, le relogement des locataires victimes doit être assuré. De manière générale, l'état des biens doit être davantage contrôlé (par exemple via l'instauration d'un permis de louer) tout en développant des dispositifs d'aides à la rénovation assortis impérativement de mesures anti-inflationnistes comme le conventionnement à long terme ou la collectivisation du terrain (CLT).

4. Soutenir les locataires en amont pour éviter l'expulsion et protéger les plus vulnérables

Chacune des étapes de la procédure d'expulsion engendre des répercussions négatives. Renforcer l'accompagnement social et juridique des locataires favoriserait l'arrangement à l'amiable de conflits locatifs grâce à l'intervention d'un tiers. En ce sens, la possibilité de mobiliser un fond de prise en charge des arriérés locatifs, conditionné au maintien des locataires dans les lieux et à l'application d'un loyer juste, apparaît comme un moyen d'action intéressant. Cependant, une approche centrée sur les locataires doit impérativement être couplée aux mesures structurelles présentées ci-dessus, à défaut de quoi elle risque de conduire à l'épuisement du système social en termes financier comme en termes de force de travail.

En outre, pour les personnes les plus vulnérables – qui souffrent souvent non seulement de problèmes financiers, mais aussi de problèmes de santé (mentale) – gérer un logement quotidiennement peut s'avérer compliquer, ce qui les conduit à subir des expulsions en chaîne. Il est dès lors nécessaire d'investir davantage de moyens dans le développement d'un accompagnement intégré à bas seuil sur le plan psychologique, financier et judiciaire pour assurer leur stabilité résidentielle.

5. Élaborer un suivi statistique des différents types d'expulsions et aux différents stades de la procédure

Actuellement, il n'existe aucun mécanisme institutionnel de production de données, et ce, quel que soit le type d'expulsion (judiciaire, administrative ou illégale). Cette absence de statistiques collectées sur base régulière empêche de fait tout suivi temporel et complique la mise en place et l'évaluation de politiques. En outre, elle participe à l'invisibilisation des expulsions à Bruxelles et nuit à la réflexion sur ses causes. L'ordonnance votée le 16 juin 2023 au Parlement bruxellois prévoyant l'instauration d'un monitoring basé sur les jugements d'expulsion est un pas-de-géant. Compléter ce monitoring par un relevé systématique du nombre de requêtes/citations introduites en justice de paix, du nombre d'expulsions signifiées par huissiers de justice et du nombre d'expulsions exécutées par la force permettrait d'évaluer au mieux les mesures favorisant l'escalade ou la désescalade à chacune des étapes de la procédure en justice. En outre, établir un relevé des expulsions administratives paraît également fondamental – et pas si compliqué – étant donné que celles-ci sont décidées et exécutées par les autorités communales.

Liste des publications

Site de la recherche : <https://bru-home.ulb.be/> (reprenant, entre autres, plusieurs interventions dans la presse ainsi que l'enregistrement de notre audition en Commission logement du Parlement bruxellois)

Pernelle Godart, Eva Swyngedouw, Mathieu Van Criekingen et Bas van Heur, « Les expulsions de logement à Bruxelles : combien, qui et où ? », Brussels Studies [En ligne], Collection générale, n° 176, mis en ligne le 12 février 2023. URL : <http://journals.openedition.org/brussels/6434>

NL versie – «Uithuiszettingen in Brussel: hoeveel, wie en waar? », URL: <http://journals.openedition.org/brussels/6519>

EN version – «Housing evictions in Brussels: how many, who and where?», URL: <http://journals.openedition.org/brussels/6513>

Chloé Deligne, Pernelle Godart, Jacques Moriau, Pauline Bacquaert, Jean-Michel Decroly, Pierre Lannoy, Alexandre Leclercq, Alain Malherbe, Valentina Marziali, Xavier May, Adèle Pierre, Jean-Paul Sanderson, Eva Swyngedouw, Mathieu Van Criekingen et Bas van Heur, « Comment les politiques publiques aggravent les vulnérabilités ». BSI Position Papers [En ligne], no 5, mis en ligne le 19 juin 2023. URL : <https://bsiposition.hypotheses.org/2394>

NL versie – «Hoe het overheidsbeleid de kwetsbaarheden verergert», URL: <https://bsiposition.hypotheses.org/2672>

EN version – «How public policies worsen vulnerable situations», URL: <https://bsiposition.hypotheses.org/2542>

Pernelle Godart, Eva Swyngedouw, Mathieu Van Criekingen et Bas van Heur. 2022. Les expulsions de logement à Bruxelles : État des lieux chiffré et spatialisé. Rapport de recherche. URL : https://bru-home.ulb.be/reports/bh_rapport_quanti.pdf

Eva Swyngedouw, Pernelle Godart, Mathieu Van Criekingen et Bas van Heur. 2020. The prevalence and consequences of evictions for the housing precariat in Brussels. A state of the Arts. Research report. URL : https://bru-home.ulb.be/reports/state_of_the_arts.pdf

Auteurs et projet

Le projet Bru-Home est développé conjointement par le Cosmopolis Centre for Urban Research de la Vrije Universiteit Brussel et l'Institut de Gestion de l'Environnement et d'Aménagement du Territoire de l'Université libre de Bruxelles. L'équipe mélange expertise en géographie humaine, sociologie et études urbaines.

Pernelle Godart (IGEAT, ULB) – Pernelle.Godart@ulb.be

Eva Swyngedouw (Cosmopolis, VUB) – Eva.Swyngedouw@vub.be

Mathieu Van Criekingen (IGEAT, ULB) – Mathieu.Van.Criekingen@ulb.be

Bas van Heur (Cosmopolis, VUB) – Bas.Van.Heur@vub.be

Disclaimer

This research was conducted with funding from Innoviris. Any opinions, beliefs and recommendations expressed in this brief belong entirely to the author. Innoviris cannot be held accountable for them.