

La lutte contre les logements insalubres à Bruxelles

SALUBRITE PUBLIQUE : LE POUVOIR DU BOURGMESTRE

Le phénomène de l'insalubrité est complexe, tant dans ses manifestations que dans la compréhension d'une notion définie différemment en fonction des législations aux objectifs différents. Notre article tente de cerner l'étendue et les modalités du pouvoir de police administrative générale du bourgmestre.

I. « Salubrité publique » et « salubrité du logement »

Le bourgmestre peut adopter des mesures individuelles en matière de logements insalubres sur base de deux législations différentes : la Nouvelle loi communale (article 135, §2 qui traite de la police administrative générale¹ c'est-à-dire de l'ordre public, composé de la sécurité, de la tranquillité, de la salubrité et de la propreté publiques²) et le Code du Logement (article 67³, soit la police administrative spéciale⁴).

Selon le cadre de l'intervention du bourgmestre, le logement insalubre sera défini au regard de critères hygiéniques ou de confort minimal. Ainsi, au sens de **l'article 135, §2, de la NLC**, la notion de logement insalubre vise « toute maison qui menace sérieusement de déclencher des maladies contagieuses et qui met en danger non seulement la santé d'éventuels occupants, mais la santé publique en général »⁵. D'autre part, en matière de **police du logement**, un logement peut être déclaré ou considéré comme insalubre lorsque « l'habitabilité, en raison des vices qui [l']affectent ou de l'absence des commodités les plus élémentaires, est tombée en dessous de la norme minimale qui puisse être admise à l'époque actuelle, en sorte que le maintien [d'une telle habitation] fait persister des catégories entières de personnes à vivre dans des conditions inférieures à la normale pour l'époque et nuisibles, de surcroît, à leur santé et est de nature, vu le nombre élevé d'habitations de l'espèce, à influencer dans l'ensemble défavorablement la santé publique »⁶.

Les deux notions, bien que proches, ne se recouvrent donc pas : un immeuble insalubre au sens de la police du logement peut ne pas constituer une menace pour l'ordre public (par exemple parce que la maison, isolée, n'entraîne aucun risque pour le voisinage) et par conséquent ne peut pas faire l'objet d'un arrêté du bourgmestre pris sur la base de l'article 135, §2, de la NLC.

II. La responsabilité de la commune

Le bourgmestre agit en tant qu'organe de la commune. Celle-ci peut donc être assignée par un particulier en vue d'obtenir à sa charge des dommages-intérêts en réparation d'un dommage subi⁷ et en application des articles 1382 et suivants du Code civil. Faute, dommage et lien de causalité doivent être établis. C'est la notion de faute dans le chef de l'administration qui a fait couler le plus d'encre.

Si la possibilité d'imputer une faute dans le chef d'une autorité publique à la suite d'une atteinte portée à un droit civil est consacrée depuis l'arrêt de la Cour de Cassation du 5 novembre 1920 (arrêt Flandria)⁸, la responsabilité de la puissance publique dans le cas où celle-ci dispose d'un pouvoir d'appréciation pour prendre une mesure a

¹ M. QUINTIN, « La police administrative générale et les sanctions administratives », in Adm. publ. (T), mars 2003, V. 26, (2-3-4), p. 210. Voyez aussi C. MOLITOR, « Mesures de police et sanctions administratives au niveau communal », in Trait d'Union 2003-5, page 5 et suiv. – ce dernier texte est disponible sur ce site.

² M-A. FLAMME, « Droit administratif », t. II, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 1109.

³ Cet article restera d'application après l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du logement puisque celle-ci ne l'abroge pas...

⁴ M. QUINTIN, *loc. cit.*, p. 210.

⁵ M. DUMONT, « Les bâtiments insalubres ou en ruine (chronique de jurisprudence) », in Aménagement-Environnement, 1996/4, p. 199.

⁶ M. DUMONT, *loc. cit.*, p. 199.

⁷ F. HAUMONT, B. PAQUES & M. SCHOLASSE, « Les immeubles délabrés. Mesures et contraintes juridiques et administratives », Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, 1986, p. 18.

⁸ Cass., 5 novembre 1920, *Pas.*, 1920, I, p. 193.

été plus difficile à cerner. En effet, il a fallu que la jurisprudence admette l'existence d'une faute dès lors que l'administration méconnaît une obligation particulière prescrite par une règle de droit ou par un principe général de droit, mais également dès lors qu'elle manque à son devoir général de prudence et de diligence.

A cet égard, un arrêt de la Cour de Cassation du 23 avril 1963⁹ a affirmé que si les juges sont sans pouvoir pour apprécier l'opportunité des actes de l'administration, par contre, ils peuvent s'interroger sur leur légalité. Comme les articles 1382 et 1383 du Code civil prescrivent le respect d'une obligation générale de prudence et de diligence, toute intervention de l'administration se doit de remplir ces conditions, sous peine de condamnation à réparer tout dommage résultant de leur contravention.

Ainsi, lorsque l'autorité communale exerce son pouvoir de police générale en matière de maintien de l'ordre public, elle a le choix entre une gamme plus ou moins étendue de décisions, également régulières. Un choix peu scrupuleux voire une absence de décision sont de nature à entraîner la responsabilité pour faute de la commune¹⁰.

III. La procédure d'intervention du bourgmestre

Il existe une gradation dans l'insalubrité d'un logement ; en conséquence doit être établie une gradation correspondante des mesures que le bourgmestre peut adopter.¹¹

Un logement peut être insalubre mais améliorable (moyennant des travaux) ou non améliorable (pouvant commander, selon les circonstances et le degré d'urgence, l'évacuation immédiate, la démolition, ...).

Avant de ranger l'immeuble dans telle ou telle catégorie, et d'adopter l'arrêté adéquat, le bourgmestre passera par les étapes suivantes¹² :

1. l'établissement d'un rapport par un expert (un ingénieur du service des travaux ou toute autre personne compétente¹³), circonstancié, précis et relatant les particularités concrètes de l'immeuble, dont il ressort que l'immeuble est insalubre et (non) améliorable ;
2. l'appréciation « personnelle et indépendante » du bourgmestre quant à l'état de salubrité de l'immeuble, le danger qui en émane et les mesures à envisager ;
3. la communication du rapport circonstancié au(x) (co)propriétaire(s) ou au conseil de gérance, avec l'information des mesures que le bourgmestre projette d'ordonner et l'invitation à réagir (dans les délais fixés) ;
4. l'expiration du délai et l'examen de la réaction du propriétaire, du copropriétaire ou du conseil de gérance.

a. La visite des lieux et le rapport d'expertise

Dans la plupart des cas, une visite des lieux s'impose pour apprécier l'état de délabrement ou d'insalubrité allégué du logement. Le consentement de l'occupant des lieux est-il indispensable à la visite du bourgmestre ? La réponse est controversée : une partie (minoritaire) de la doctrine¹⁴ répond par l'affirmative ; une autre partie des auteurs¹⁵, en revanche, considère au terme d'un raisonnement logique et téléologique qu'un tel consentement n'est pas formellement requis.

- Les partisans du **consentement obligatoire** appuient leur thèse sur l'article 148 du Code pénal qui punit d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de vingt-six francs à deux cents francs « [t]out fonctionnaire de l'ordre administratif [...] qui, agissant en cette qualité, se sera introduit dans le domicile d'un habitant contre le gré de celui-ci, hors les cas prévus et sans les formalités prescrites par la loi ».

⁹ Cass., 23 avril 1963, *R.C.J.B.*, 1963, pp. 116 et suivantes.

¹⁰ P. LEWALLE, « Contentieux administratif », Collection scientifique de la Faculté de droit de Liège, 1997, pp. 246 et suivantes.

¹¹ J-M LEBOUTTE, « L'exercice, par le bourgmestre, de ses pouvoirs de police administrative générale, appliqués aux logements insalubres », in Mouvement Communal, 1990/6-7, p. 233.

¹² J-M. LEBOUTTE, *loc. cit.*, pp 233-234.

¹³ M. QUINTIN & B. JADOT, « La qualité des logements : dispositions de police administrative et règles en matière de bail à loyer », in Revue de droit communal, 2000/1, p. 91.

¹⁴ Par exemple, M. BOVERIE, « La responsabilité pénale du bourgmestre », in Les missions du bourgmestre, ouvrage collectif, Bruxelles, UVCW, 1999, pp 52-53.

¹⁵ Entre autres F. HAUMONT, B. PAQUES & M. SCHOLASSE, *op. cit.*, pp 35-41.

Le domicile est « l'endroit où la personne entend exercer les activités liées à sa sphère d'intimité »¹⁶ : maison habitée, appartement, chambre d'étudiant, garage attenant à la maison, jardin clôturé attenant à l'habitation,... En revanche, ni l'immeuble abandonné depuis plusieurs mois ni les parties communes d'un immeuble à appartements multiples ne sont considérées comme faisant partie du domicile.

Hors les cas spécifiquement prévus par la loi ou les cas où l'habitant donne son consentement, un bourgmestre ne peut donc s'introduire dans un domicile pour y constater ou vérifier les causes d'insalubrité¹⁷.

Quant au propriétaire non résident, son consentement n'est pas nécessaire pour effectuer une visite – à ce stade¹⁸, il n'est même pas requis formellement qu'il en soit averti !

Quid alors si le bourgmestre n'a pas recueilli le consentement ? La décision finale du bourgmestre devra être motivée en fait et en droit ; plus particulièrement, les circonstances de fait ayant justifié sa décision devront apparaître dans son arrêté. Dans le cas présent, si les éléments dont dispose le bourgmestre sont suffisants pour justifier un arrêté de police, même sans qu'il y ait eu visite domiciliaire, l'arrêté pourra être adopté. Mais le bourgmestre ne pourrait évidemment pas déduire du seul refus de la visite que l'immeuble est *effectivement* insalubre !

- Les adeptes de la thèse du **consentement non requis** estiment quant à eux que si le bourgmestre, en vertu de l'article 135, §2, de la NLC, peut adopter des arrêtés prescrivant des mesures lourdes de conséquences telles que l'inaccessibilité, l'inhabitabilité et même la destruction de l'immeuble, et ce, même contre la volonté de l'occupant ou du propriétaire, il peut a fortiori pénétrer dans l'immeuble sans recueillir le consentement de l'intéressé¹⁹.

Le Conseil d'Etat²⁰ est arrivé à la même conclusion, en s'appuyant sur un raisonnement téléologique. La mission légale du bourgmestre est de sauvegarder et de rétablir l'ordre public ; dans le cas qui nous occupe, elle est de mettre fin à une situation qui trouble ou menace de troubler la salubrité publique. Interdire au bourgmestre de pénétrer dans un immeuble suspect en l'absence du consentement de l'occupant « *aurait pour conséquence de placer le bourgmestre dans l'impossibilité d'accomplir sa mission de police* »²¹, ce qui compromettrait gravement l'équilibre des intérêts : « *[l] 'intérêt d'un citoyen ne peut justifier qu'on lui reconnaisse le droit de mettre en péril la communauté ou l'ordre public* »²².

Le Conseil d'Etat, section de législation, dans l'avis précité, a cependant formulé trois limites procédurales à la visite domiciliaire²³ :

- le bourgmestre ne peut agir que sur la plainte d'un occupant ou d'un voisin ou sur la base d'un rapport technique ou de police ;
- la visite ne se fera en règle que durant la journée ;
- il devra s'efforcer d'arriver à un accord avec l'occupant, et ce n'est qu'en cas de refus persistant qu'il pourra lui-même déterminer la date et l'heure de la visite, en en avertissant l'occupant.

La dernière thèse exposée peut paraître séduisante mais nous ne parvenons pas à la concilier avec l'article 148 du Code pénal – sauf à considérer que l'article 135, §2, de la NLC, tel qu'interprété par MM. Haumont et consorts, peut être considéré comme un des « *cas prévus [...] par la loi* ».

¹⁶ M. BOVERIE, *op. cit.*, p. 52.

¹⁷ M. BOVERIE, *op. cit.*, p. 53.

¹⁸ Mais il devra bien entendu être averti de la suite de la procédure – cf. infra.

¹⁹ F. HAUMONT, B. PAQUES & M. SCHOLASSE, *op. cit.*, p. 36.

²⁰ Avis n° 17056 du 23 avril 1970, cité par F. HAUMONT, B. PAQUES & M. SCHOLASSE, *op. cit.*, p. 36.

²¹ F. HAUMONT, B. PAQUES & M. SCHOLASSE, *op. cit.*, p. 36.

²² F. HAUMONT, B. PAQUES & M. SCHOLASSE, *op. cit.*, p. 38.

²³ Cité par F. HAUMONT, B. PAQUES & M. SCHOLASSE, *op. cit.*, p. 40, qui trouvent ces mesures trop restrictives !

b. Le respect du contradictoire

Même si l'on ne peut pas parler de procédure contradictoire au sens du droit judiciaire²⁴, il ne fait plus de doute depuis quelques dizaines d'années²⁵ que les arrêtés de police ne peuvent plus être adoptés de manière purement unilatérale : « *l'autorité publique doit avertir l'intéressé de la mesure qu'elle s'apprête à adopter et des motifs de celle-ci, et lui donner la possibilité de faire valoir ses arguments sur ces deux points* »²⁶, ce qui passe au minimum par la communication au propriétaire du rapport sur l'état de l'immeuble. Attention, l'urgence est parfois telle que le respect du principe *audi alteram partem* se réduira à sa plus simple expression²⁷...

L'arrêté de police déclarant l'immeuble insalubre étant un acte administratif individuel, il doit être notifié à son destinataire²⁸. C'est cette **notification** qui ouvre les délais de recours.

Il est évident que les circonstances de fait auront une influence sur le **mode de communication de la décision** : s'il apparaît de l'examen de la situation du bien que celui-ci doit être déclaré inhabitable et évacué dans les plus brefs délais, la décision pourra être notifiée oralement à l'intéressé (puis communiquée par écrit)²⁹.

Par ailleurs, si l'arrêté déclare l'immeuble inhabitable, il peut être requis de le porter à la connaissance du plus grand nombre, par exemple en l'affichant sur la façade. Un autre mode, radical, de matérialiser l'inhabitabilité et l'interdiction de pénétrer dans l'immeuble est d'en condamner portes et fenêtres (*cf. infra*).

c. La typologie des mesures³⁰

L'article 135, §2, ne stipule aucune règle quant au type de mesures que peut adopter le bourgmestre : celles-ci relève donc de son pouvoir d'appréciation (*cf. infra*).

- Si le logement est améliorable³¹, le bourgmestre peut **ordonner** (par voie d'arrêté) des **travaux d'assainissement** ; décréter **l'inhabitabilité provisoire** du logement ; **faire exécuter**, en cas de carence du contrevenant (et aux frais de ce dernier), **les travaux d'assainissement** ordonnés ; décréter en « deuxième instance » le logement inhabitable et en **ordonner l'évacuation** (dans le délai qu'il fixe), voire même en **ordonner la démolition** (singulièrement si l'immeuble menace ruine). Ici aussi, la démolition devra être faite par le contrevenant ou, en cas de carence, par les services communaux, en lieu et place du contrevenant (et à ses frais). Si aucune suite n'est réservée à son arrêté de police, le bourgmestre peut **faire évacuer de force** l'habitation (n'oublions pas que, en tant qu'autorité de police, il dirige la police locale dans sa commune³²) et **procéder à la démolition** du bien, en lieu et place du contrevenant, et à ses frais.
- Si le logement n'est pas améliorable, le bourgmestre peut adopter un arrêté de **police déclarant l'immeuble inhabitable** et en **ordonnant l'évacuation** (dans tel délai) ; en **ordonner la démolition** ; ou enfin envisager **l'expulsion forcée**.

²⁴ Par exemple : le propriétaire ne doit pas être convoqué lors de la visite des lieux, l'expertise ne doit pas être contradictoire, etc. Cf. M. QUINTIN & B. JADOT, *loc. cit.*, p. 90.

²⁵ Depuis l'arrêt Lobijn du Conseil d'Etat n°16.217 du 30 janvier 1974, cité par M. QUINTIN & B. JADOT, *loc. cit.*, p. 89.

²⁶ C.E., arrêt n° 100.705 du 9 novembre 2001, Kocyigit contre Schaerbeek.

²⁷ Comme il s'agit d'un principe de bonne administration et non d'une formalité substantielle ou prescrite à peine de nullité, il peut être omis s'il est suffisamment démontré dans l'arrêté de police que les circonstances de fait le commandaient : « *[d]es circonstances particulières, par exemple en cas de nécessité urgente, peuvent autoriser l'autorité à prendre la mesure sans entendre la partie intéressée* » (C.E., arrêt n° 25.373 du 29 mai 1985, Omloop, cité par M. HERBIET & G. CUSTERS, « Vade-mecum de la fonction de bourgmestre », Liège, La Charte, mai 2001, p. II.73).

²⁸ P. LEWALLE, *op. cit.*, p. 514.

²⁹ F. HAUMONT, B. PAQUES & M. SCHOLASSE, *op. cit.*, p. 43.

³⁰ Cf. F. HAUMONT, B. PAQUES & M. SCHOLASSE, *op. cit.*, pp 31-33.

³¹ Nous partons de l'hypothèse que l'immeuble est occupé puisque notre sujet concerne les logements insalubres.

³² J. ROBERT & M. BOVERIE, « Police administrative : les logements déclarés inhabitables », in Mouvement communal, 2000/4, p. 260.

Le bourgmestre peut-il faire apposer des **scellés** sur le logement déclaré inhabitable ? La réponse doit être nuancée. En effet, l'apposition de scellés est une mesure essentiellement judiciaire³³, confiée à une série d'autorités (judiciaires ou administratives) légalement désignées dans le cadre de l'exécution d'une loi particulière. L'article 135, §2, de la NLC, ne prévoyant pas d'apposition de scellés, la réponse est a priori négative. Cependant, la Cour de cassation a considéré dans un arrêt ancien³⁴ que l'apposition de scellés pouvait être décidée à titre conservatoire chaque fois qu'un intérêt supérieur l'exige, autrement dit chaque fois que la mesure est indispensable pour atteindre l'objectif recherché, et ce même en l'absence de dispositions légales.

Le bourgmestre pourrait donc apposer des scellés sur un immeuble insalubre et déclaré inhabitable s'il justifie que cette mesure est exigée par un intérêt supérieur (ce qui peut se concevoir si l'immeuble présente un danger considérable et imminent). Toutefois, la violation de tels scellés ne serait pas constitutive de l'infraction de bris de scellés, visée à l'art. 283 du Code pénal, parce que celle-ci ne s'applique qu'aux scellés apposés par une autorité publique en vertu d'une disposition légale ou réglementaire³⁵.

En résumé, même si l'apposition de scellés n'est pas interdite dans notre cas, il nous semble que si le but du bourgmestre est de prévenir la population que l'immeuble est déclaré insalubre, le placardage d'un avis remplirait sans doute mieux ce rôle ; et si le but recherché est réellement d'empêcher la pénétration dans le lieu, quelques planches clouées aux portes et fenêtres seraient plus efficaces...

IV. Le contrôle de la décision

En vertu de l'article 133, alinéa 2, de la NLC, le bourgmestre est seul compétent pour prendre des mesures individuelles de police administrative en vue de parer aux dangers que des logements insalubres représentent pour la salubrité publique. Il se voit attribuer, à ce titre, non seulement le pouvoir d'agir mais l'obligation d'intervenir en présence de tels dangers³⁶.

Acte administratif individuel, l'arrêté de police doit, en vertu de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, indiquer les considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

- La légalité **externe** d'un acte administratif est soumise à une triple exigence³⁷:

- l'acte doit indiquer les circonstances de fait et de droit qui lui servent de justification ;
- la motivation doit figurer dans l'acte ou en cas de référence à d'autres documents, ceux-ci doivent avoir été portés à la connaissance du destinataire de l'acte ;
- la motivation doit être adéquate, c'est-à-dire claire et précise. Les motifs doivent, d'une part, être en rapport avec la décision proprement dite puisqu'ils lui servent de soutien et, d'autre part, suffisants compte tenu de l'étendue du pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative en la matière.

Ne constituent pas une motivation suffisante, des appréciations formulées en termes généraux ou le renvoi à des rapports que le destinataire de l'acte ne connaît pas et qui ne sont pas joints à l'arrêté³⁸. L'insalubrité de l'immeuble doit être établie aux moyens d'éléments concrets qui doivent ressortir du dossier administratif constitué en vue de la préparation de l'arrêté de police.

La motivation conditionne également la légalité **interne** de l'acte administratif. A cet égard, le contrôle du juge porte sur :

- les motifs de **droit** : il s'agit de s'assurer de ce que l'acte administratif trouve un fondement dans la hiérarchie des sources formelles du droit administratif ;
- les motifs de **fait** dont le contrôle peut être exercé sous le triple angle de la **matérialité des faits**, de leur **qualification** ou encore de **l'adéquation** entre la mesure prise et les motifs : des éléments consignés au dossier, le bourgmestre a-t-il pu conclure à tel degré d'insalubrité et donc, à telle mesure (démolition, travaux, ...) ? Il est

³³ Voir en ce sens N. FRASELLE, « Apposition de scellés par le bourgmestre », in Mouvement communal, 2003/6-7, pp. 258-259.

³⁴ Cass., 24 mars 1881, cité par N. FRASELLE, *loc. cit.*, p. 258.

³⁵ I. DELBROUCK, « Qualification et jurisprudence pénales, Bris de scellés », III, 2002, cité par N. FRASELLE, *loc. cit.*, p. 259.

³⁶ C.E., arrêt n° 9274 du 27 mars 1962, *Société civile des charbonnages du hasard*.

³⁷ P. LEWALLE, *op. cit.*, pp. 116-120.

³⁸ C.E., arrêt n° 58.443 du 1^{er} mars 1996, *Gilson et crts* ; C.E., arrêt n° 60.816 du 8 juillet 1996, *Mommaerts*.

fait fréquemment référence au principe de proportionnalité mélangé à d'autres critères formulés tantôt de manière positive, tantôt de manière négative (vérification de l'appréciation raisonnable ou non³⁹, adéquate ou non, des faits, parfois de la décision elle-même ; balance des intérêts en présence)⁴⁰.

Le contrôle des motifs de fait pose en général problème lorsque l'autorité qui a décidé dispose d'un pouvoir d'appréciation : le juge doit respecter les choix relevant d'une compétence discrétionnaire mais il doit être en mesure de censurer l'excès de pouvoir qu'ils peuvent révéler⁴¹. Dans ce cas, le contrôle ne s'exerce que marginalement (erreur manifeste, disproportion manifeste, appréciation manifestement déraisonnable).

Notons que c'est au moment où le bourgmestre prend son arrêté qu'il y a lieu de vérifier l'existence des causes d'insalubrité⁴².

V. Les travaux

Que ce soit la commune ou le propriétaire qui exécute les travaux, et hors les cas où l'administration aurait commis une faute pouvant donner lieu à une indemnisation (*cf supra*), les travaux seront toujours à la charge du propriétaire des lieux puisqu'il s'agit de son bien. L'argument selon lequel, lorsque la commune a effectué elle-même les travaux, elle ne serait pas en droit d'en réclamer le remboursement, puisque ce faisant elle n'a fait qu'exécuter ses obligations légales, n'est pas recevable puisque la cause première de son intervention est une faute du particulier au sens de l'article 1382 du Code civil, soit ne pas avoir entretenu son bien en bon père de famille.

Mais que faire si le particulier qui a refusé d'effectuer les travaux, obligeant ainsi la commune à les faire elle-même, refuse également d'en assumer le coût ? La seule voie possible de récupération des frais est la voie civile, ce qui signifie obtenir une condamnation du juge. Afin d'accélérer le paiement et surtout de se prémunir contre le non-paiement de ses créances, une commune bruxelloise a lancé l'idée du moyen de pression suivant : si le propriétaire ne rembourse pas à la commune les frais exposés, celle-ci peut demander au juge des saisies de constater sa créance et de prononcer une saisie conservatoire sur l'immeuble afin de garantir le paiement. Ce genre de menace semble efficace dans la plupart des cas⁴³. Cela dit, il est évident que pour passer à la réalisation de l'immeuble, il faudra transiter par le tribunal de première instance afin d'obtenir un titre exécutoire.

VI. L'obligation de relogement

L'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution, proclame le droit à un logement décent. Cela signifie-t-il que nul arrêté ne peut être pris par le bourgmestre sans possibilité de relogement ?

Il faut nuancer. L'article 23 ne constitue pas une disposition directement applicable. Si on prend la peine de le lire attentivement, on constate qu'il proclame en son alinéa 1^{er} le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine ; son alinéa 2 confie aux législateurs fédéral, communautaires et régionaux la tâche de garantir « *en tenant compte des obligations correspondantes* » les droits économiques, sociaux et culturels, et de déterminer les conditions de leurs exercices. Parmi ces droits, l'alinéa 3 énonce, en son point 3°, le droit à un logement décent. Bref, les modalités et les conditions du droit au logement décent doivent faire l'objet d'une intervention législative ; l'article 23 n'a pas d'effet direct⁴⁴.

³⁹ C.E., arrêt n° 38.624 du 31 janvier 1992, *Suslikova* ; C.E., arrêt n° 39.291 du 4 mai 1992, *Renders et Sterkens*.

⁴⁰ P. LEWALLE, *op. cit.*, pp. 688-689.

⁴¹ P. LEWALLE, *op. cit.*, p. 672.

⁴² Voir la jurisprudence citée par M. QUINTIN & B. JADOT, *loc. cit.*, p. 91.

⁴³ X, « Un outil légal trop peu employé : la 'création de créance' », in Art. 23, 2002/1, n° 6, p. 7.

⁴⁴ « *A cet égard, il faut relever la formidable unanimité qui s'est manifestée lors des travaux préparatoires de la révision de la Constitution ayant abouti à la reconnaissance par celle-ci des droits économiques et sociaux pour admettre l'absence d'effet direct en résultant. Tous les commentateurs s'accordent pour convenir de la nécessité de mesures d'application des droits nouvellement inscrits dans notre Charte fondamentale.* » (P. JADOU, « Consécration juridique du droit au logement », in Journal du droit des jeunes, 162, février 1997, p. 54). Voir aussi O. MORENO, « La loi sur l'humanisation des expulsions. Etat du droit et de son évolution », in Journal des Procès, n° 431, février 2002, p. 20, qui relève que, selon le Constituant, « *c'est en vain qu'un particulier pourrait revendiquer devant les cours et tribunaux la réalisation concrète du droit à un logement décent, à défaut de mesures législatives en définissant le contenu juridique* ».

Le bourgmestre a-t-il cependant l'obligation de fournir un relogement aux habitants d'un logement qu'il vient de déclarer inhabitable ? Dans le cadre de la **police administrative générale**, la réponse est négative : la Nouvelle loi communale n'impose aucune obligation de relogement⁴⁵.

En revanche, dans le cadre de la **police du logement**, l'optique est différente. Cette police ayant pour but de veiller à ce que les logements ne se situent pas en deçà de la plus basse norme d'habitabilité, norme ne pouvant se trouver au-dessus de « *la norme maximale qui soit à la portée effective des familles touchées par la mesure de suppression des taudis, dans la région et au moment de cette suppression* »⁴⁶, le bourgmestre ne peut pas ordonner l'évacuation d'un logement inhabitable sans tenir compte de la situation des habitants et de leurs possibilités de trouver un logement salubre et adéquat⁴⁷.

Une certaine jurisprudence s'est petit à petit inspirée de l'arrêt Baetens, précité, pour l'appliquer aux arrêtés de police basés sur l'article 135 de la NLC – bref, pour appliquer à la police administrative générale l'enseignement de la police administrative spéciale. Par exemple, le Président du Tribunal de première instance de Namur, statuant sur requête unilatérale, a par ordonnance du 11 mai 1994 interdit au bourgmestre de Namur d'exécuter un ordre d'expulsion motivée par l'insalubrité du logement, pour contrariété avec les droits subjectifs que le citoyen tire de l'article 23 de la Constitution, « *alors qu'aucune solution alternative concrète n'est proposée* ». ⁴⁸ Cette jurisprudence demeure cependant assez isolée.

Nous n'en conseillons cependant pas moins aux bourgmestres de vérifier s'il existe des possibilités de relogement avant d'adopter un tel arrêté ; cette précaution, même si cela débouche dans les faits sur un constat négatif, participe du principe de bonne préparation de la décision. En résumé : l'obligation de relogement n'est pas une condition sine qua non à l'adoption d'un arrêté du bourgmestre mais celui-ci devrait au moins vérifier les disponibilités.

Marina Muller & Vincent Ramelot

⁴⁵ « *Ainsi, lorsque agissant sur base des décrets révolutionnaires [aujourd'hui : de l'article 135, §2, de la Nouvelle loi communale], le bourgmestre estimera l'état de l'habitation en cause, il ne pourra prendre en compte des préoccupations telles que [...] la mise à la disposition de ses habitants de logements décents. De même, il s'ensuit que si le bâtiment est occupé, les autorités de police ne devront pas avoir de considération pour l'intérêt particulier des occupants, lesquels pourront être expulsés sans délai* » (F. HAUMONT, B. PAQUES & M. SCHOLASSE, *op. cit.*, p. 27).

⁴⁶ C.E., arrêt n°11.179 du 28 avril 1966, Baetens et Beernaert, cité par M. QUINTIN & B. JADOT, *loc. cit.*, p. 83.

⁴⁷ M. QUINTIN & B. JADOT, *loc. cit.*, p. 83.

⁴⁸ Cité par O. MORENO, *loc. cit.*, p. 21.