

Constatations adoptées le 12 octobre 2021 par le Comité des droits économiques, sociaux et culturels en vertu du Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, concernant la communication n°61/2018

Droit à un logement convenable (violation de l'article 11, §1 du Pacte) - Résiliation anticipée sans motif d'un contrat de bail - Vulnérabilité particulière du preneur de bail bénéficiaire de la garantie de revenus aux personnes âgées (G.R.A.P.A.) - Droit à un logement alternatif convenable – (Non-) Conformité au Pacte de l'expulsion forcée d'un senior sans solution de relogement

Le 5 octobre 2018, le Comité des droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies a été saisi d'une « communication » introduite par un particulier à l'encontre de la Belgique pour violation de l'article 11, §1, du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Cet article garantit "le droit de toute personne à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris [...] un logement suffisant, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence". Cet article prévoit ensuite que les États parties prendront les mesures appropriées pour assurer la réalisation de ce droit.

L'auteur de la communication est une personne âgée bénéficiaire de la GRAPA (Garantie de revenus aux personnes âgées) qui perçoit à ce titre un revenu mensuel de 1.185,00 €. Il occupe un logement loué sur le marché privé bruxellois depuis 24 ans, lorsqu'en 2017, il reçoit un congé sans motif mais avec une indemnité et un préavis de 6 mois conformément à la législation fédérale alors en vigueur.

L'article 3, §4, de la loi du 20 février 1991 précisait en effet que « A l'expiration du premier et du deuxième triennat, le bailleur peut mettre fin au bail, en donnant congé six mois à l'avance, sans motif, mais moyennant le versement d'une indemnité. Cette indemnité est équivalente à 9 ou 6 mois selon que le contrat prend fin à l'expiration du premier et du deuxième triennat ». Cette disposition a été reprise dans son intégralité à l'article 237, §4, du Code bruxellois du Logement tel que modifié par l'ordonnance bruxelloise du 27 juillet 2017 visant la régionalisation du bail d'habitation entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018.

Cette rupture anticipée du contrat de bail a été validée par les juges nationaux en première et deuxième instance. Un délai de grâce fut toutefois octroyé au locataire pour quitter les lieux par le tribunal de première instance statuant en appel jusqu'au 30 septembre 2018, et ce, en raison de son âge et de sa situation personnelle, la famille du preneur résidant au Canada.

Bien qu'inscrit sur une liste d'attente auprès d'une agence immobilière sociale et en contact avec le CPAS, l'auteur de la communication n'a reçu aucune proposition d'hébergement qu'il juge satisfaisante: les propositions portaient soit sur des logements de transit soit sur des places en résidence pour personnes âgées.

Le 17 septembre 2018, l'huissier de justice informa l'auteur de la communication que son expulsion était programmée pour le 8 octobre 2018. Le 5 octobre 2018, le Comité réceptionna la communication et demanda à la Belgique de suspendre l'expulsion pendant que la communication était en cours d'examen par le Comité, ou qu'il lui fournisse un logement alternatif couvrant ses besoins spécifiques.

Le 15 octobre 2018, l'auteur de la communication déposa une requête unilatérale devant le Président du tribunal de première instance francophone de Bruxelles siégeant en référé afin d'obtenir la mise en œuvre des mesures provisoires demandées par le Comité. Le même jour, le Président du tribunal a rejeté sa demande au motif que le Comité n'a pas à porter atteinte à des décisions de justice rendues par les juridictions internes. Deux ans plus tard, le 8 octobre 2020, le recours en cassation de l'auteur fut rejeté. La Cour de Cassation a considéré que le juge d'appel avait écarté l'abus de droit après avoir procédé à la balance des intérêts en présence.

Le 17 octobre 2018, le preneur est expulsé de son logement.

L'auteur de la communication estime que la législation belge méconnaît l'article 11, §1, du Pacte en permettant au bailleur de rompre anticipativement et sans aucun motif un contrat de bail avec la conséquence qu'il puisse être procédé à l'expulsion forcée d'un locataire sans avoir préalablement trouvé une solution de relogement. L'auteur de la communication insiste également sur la situation de grande vulnérabilité des personnes âgées confrontées à une expulsion de leur logement. Les seniors devraient être protégés spécifiquement comme le prévoit la législation française ou québécoise. Il souligne enfin que les propriétaires profitent de la législation belge pour expulser des locataires qui occupent un logement depuis de nombreuses années pour le relouer à des prix beaucoup plus élevés. Il cite sa situation personnelle : son loyer était de 520,00€ et son logement est désormais proposé à la location pour un montant de 900,00€.

L'État belge fait valoir que l'auteur de la communication s'est lui-même placé dans les circonstances qu'il dénonce ; que la fin de son bail était conforme à une législation prévisible, proportionnée aux circonstances et assorties de garanties appliquées par les juges nationaux. L'État partie rappelle en substance que le congé a été notifié au preneur six mois avant la fin du bail et que l'expulsion n'a été réalisée que plus d'un an après cette notification en raison notamment de l'âge du locataire et après octroi d'une indemnité conséquente ; que l'auteur de la communication s'est vu proposer de l'aide à plusieurs reprises. Finalement, l'État belge répond qu'il ne pouvait s'opposer à l'expulsion autorisée par une décision devenue définitive et exécutoire.

L'Equality Law Clinic de l'Université Libre de Bruxelles, autorisée à intervenir à la cause, estime que l'affaire relève d'une discrimination indirecte de type intersectionnelle fondée sur l'âge et la condition sociale de l'auteur de la communication en ce que les personnes âgées sont surreprésentées dans les situations de départ forcé alors même que les conséquences d'une expulsion sont disproportionnées pour ce public en termes de santé, de perte d'autonomie et d'isolement social.

Sur le fond, le Comité se prononce sur deux questions. Premièrement, la législation belge en autorisant la résiliation du bail sans motif viole-t-elle le droit à un logement convenable reconnu à l'article 11, §1, du Pacte ? Ensuite, la réponse de l'État belge aux demandes de logement de l'auteur de la communication viole-t-elle le droit à un logement alternatif convenable ? Pour répondre à ces questions, le Comité rappelle sa doctrine sur la protection contre les expulsions

forcées. Le droit de chacun à un logement convenable est un droit fondamental duquel dépend la jouissance de tous les droits économiques, sociaux et culturels, il doit être assuré à tous sans distinction de revenus ou de toutes autres ressources économiques. Les États parties doivent prendre toutes mesures nécessaires et agir au maximum de leurs ressources disponibles pour parvenir à la pleine réalisation de ce droit. Les expulsions forcées sont contraires aux dispositions du Pacte et ne peuvent être justifiées que dans les situations les plus exceptionnelles ; les autorités compétentes doivent veiller à ce que les expulsions soient conformes à une législation compatible avec le Pacte et aux principes généraux qui veulent que toutes mesures prises soient raisonnables et proportionnées au regard de l'objectif légitime de l'expulsion et des conséquences de l'expulsion sur les personnes visées.

Pour qu'une expulsion soit décidée, il faut que (i) la possibilité d'expulsion soit prévue par la loi, (ii) qu'elle favorise le bien-être général dans une société démocratique, (iii) qu'elle soit proportionnée au but légitime invoqué, (iv) elle doit être nécessaire, c'est-à-dire qu'il faut utiliser la mesure qui est la moins restrictive des droits garantis et (v) finalement, la limitation sur le bien-être général doit avoir plus de bienfaits que de conséquences pour l'exercice des droits garantis.

En l'espèce, le Comité estime que la législation belge, qui autorise périodiquement les propriétaires à résilier le bail sans motif mais avec d'importantes garanties pour le locataire¹, est compatible avec le Pacte et le droit à un logement suffisant. Tenant compte toutefois de ce que les personnes âgées de plus de 64 ans sont plus touchées par la résiliation des baux que le reste de la population mais aussi des besoins spécifiques de ces personnes et de la hausse importante des loyers, le Comité considère que l'application inflexible de la loi belge peut générer un impact disproportionné. Il recommande notamment à l'État belge de modifier la législation belge pour inclure des mécanismes de flexibilité et éviter les impacts disproportionnés sur le droit au logement suffisant des personnes vulnérables.

Sur la question des mesures provisoires, le Comité conclut que l'État belge a proposé à l'auteur de la communication, pour rappel, la personne âgée bénéficiant du revenu alloué aux personnes âgées (GRAPA), ce qu'il considérait, à ce moment-là et de bonne foi, comme une alternative adéquate en sorte que le Protocole n'a pas été violé.

Valérie Eloy

¹ Notamment la circonstance que le renouveau ne peut intervenir que tous les trois ans, qu'un préavis et une indemnité sont octroyés au locataire et qu'un délai de grâce puisse être donné par le juge au locataire en situation de vulnérabilité.