



Le droit de propriété et le droit au logement font-ils bon ménage ?

De quelques réflexions politologiques à partir des libertés fondamentales (première partie)

PAR PR. DR GEOFFREY GRANDJEAN, CHARGÉ DE COURS À LA FACULTÉ DE DROIT, DE SCIENCE POLITIQUE ET DE CRIMINOLOGIE DE L'UNIVERSITÉ DE LIÈGE



Le droit de propriété constitue un droit qui est au cœur des régimes démocratiques contemporains.

Pour certains, ce droit est fondamental, notamment dans une perspective économique. Ainsi, depuis les physiocrates, la propriété est vue par certains courants économiques comme la base de toute économie. Selon certains auteurs, la propriété privée combinée à la logique du marché contribue à une allocation optimale des ressources rares. Elle fournit aux agents économiques des incitations à créer, à innover, à valoriser des actifs. La propriété est alors un préalable à la croissance économique¹.

Mais ce droit a aussi fait l'objet de vives critiques. À titre d'exemple, Karl Marx était très dur à l'égard du droit de propriété et plus largement des droits de l'homme. Selon lui, les droits de l'homme ont pour cœur l'intangibilité du droit de propriété². Ils ne seraient que ceux de « l'homme égoïste, l'homme en tant que membre de la société bourgeoise, c'est-à-dire un individu

séparé de sa communauté, replié sur lui-même, uniquement préoccupé de son intérêt personnel »³. Selon Karl Marx, les supposés droits universels de l'individu abstrait promouvraient en réalité les intérêts d'un type social très particulier, à savoir l'individu possessif du capitalisme⁴.

Si la critique marxiste est dure, il n'en demeure pas moins que le droit de propriété concerne de nombreux citoyens, toutes catégories sociales confondues, *a fortiori* en Belgique où les chiffres actuels montrent que 72 % de la population belge est propriétaire⁵. Au sein de l'Union européenne, sept personnes sur dix (69,4 %) vivent dans un logement

dont elles sont propriétaires⁶. À ce droit de propriété peuvent être associés d'autres droits, comme le droit à la vie privée, l'inviolabilité du domicile, et surtout, le droit au logement.

Il peut également être utilement fait référence au rapport 2013 du Comité d'étude sur le vieillissement qui retient notamment que 80 % des pensionnés possèdent un bien, que la propriété reste un élément de stabilité très important dans notre économie et que, *in fine*, posséder son logement facilite la pension⁷.

En ce début de XXI^e siècle, ces droits de propriété et au logement présentent des enjeux fondamentaux, tant en termes politiques que dans une perspective socio-économique. À cet égard, il peut être intéressant et stimulant de souligner quelques enjeux – non exhaustifs – qui se profilent derrière le droit de propriété et le droit au logement, en lien avec la thématique de la copropriété.

1 Cette courte synthèse est tirée de CAILLUET Ludovic et SABOLY Michèle, « De la propriété à l'appropriation », *Entreprises et histoire*, 2007, vol. 4, n° 49, p. 5.
2 LACROIX Justine et PRANCHÈRE Jean-Yves, *Le procès des droits de l'homme. Généalogie du scepticisme démocratique*, Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2016, p. 229.

3 MARX Karl, *La Question juive*, Paris, Union Générale d'Éditions, coll. « 10/18 », 1968, cité par LACROIX Justine et PRANCHÈRE Jean-Yves, *Le procès des droits de l'homme. Généalogie du scepticisme démocratique*, op. cit., p. 215.
4 LACROIX Justine et PRANCHÈRE Jean-Yves, *Le procès des droits de l'homme. Généalogie du scepticisme démocratique*, Paris, Seuil, coll. « La couleur des idées », 2016, p. 215.
5 Ces chiffres comprennent les propriétaires qui n'ont pas d'hypothèques ou de prêts ainsi que ceux qui ont un bien avec une hypothèque ou un prêt. Voy. EUROSTAT, *Statistiques sur le logement*, novembre 2015, disponible à l'adresse suivante : <http://ec.europa.eu/eurostat/> (consultée le 17 novembre 2016).

6 EUROSTAT, « Statistiques sur le logement », Données extraites en février 2017, disponible à l'adresse suivante : <http://ec.europa.eu/eurostat/> (consultée le 15 août 2017).
7 COMITÉ D'ÉTUDE SUR LA VIEILLISSEMENT, « Rapport annuel », Bruxelles, Conseil supérieur des finances, juillet 2013, 97 p.

Il n'échappera pas non plus aux lecteurs que les moyens budgétaires des États ne leur permettent plus de financer de grandes politiques d'investissements en matière de logement public ou privé. Dès lors pour rencontrer les besoins de nos concitoyens, tant sur le plan quantitatif que qualitatif, le rôle des investisseurs privés est majeur et sans doute en pouvant s'appuyer plutôt sur nombre de petits investisseurs privés que sur de grands groupes immobiliers.

À ce stade et afin d'ouvrir la réflexion, il est proposé d'articuler les enjeux relatifs à la (co)propriété autour de trois grands axes. Ces axes peuvent être déclinés et analysés à l'aune des législations des différents États européens, tout en stimulant des pistes d'études prospectives.

Les droits et libertés fondamentaux

Le droit de propriété soulève des questionnements éminemment actuels en termes de droits et libertés fondamentaux. Sous l'angle international, il convient de rappeler que ce droit est énoncé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme :

Article 17

1. *Toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété.*
2. *Nul ne peut être arbitrairement privé de sa propriété.*

Il est également affirmé dans le Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales⁸ :

8 Pour une explication accessible de la portée de cet article, voy. GRGIC Aida, MATAGA Zvonimir, LONGAR Matija et VILFAN Ana, *Le droit à la propriété dans la Convention européenne des Droits de l'Homme. Un guide sur la mise en œuvre de la Convention européenne des Droits de l'Homme et de ses protocoles*, Strasbourg, Conseil de l'Europe, coll. « Précis sur les droits de l'homme », n° 10, 56 p.

→ le droit de propriété concerne de nombreux citoyens, toutes catégories sociales confondues, *a fortiori* en Belgique où les chiffres actuels montrent que 72 % de la population belge est propriétaire

Article 1 - protection de la propriété

Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes.

Enfin, on peut noter que le droit de propriété est mentionné dans la Constitution belge depuis 1831, révélant ainsi la place fondamentale qu'il occupe dans notre état de droit :

Article 16

Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité.

Ce droit est couplé, dans l'ordre juridique belge, à un droit au logement, énoncé par l'article 23 de la Consti-

tution, comme droit socio-économique⁹ :

Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

3° le droit à un logement décent ; [...]

Plusieurs enjeux découlent de ces différentes dispositions juridiques

Premièrement, le principe semble clair quant au droit de propriété. Encore faut-il interroger les conditions d'accès à la propriété. Dans une étude réalisée par le Comité Européen du Risque Systémique (CERS), le prix élevé de l'immobilier en Belgique est épinglé comme menace pesant sur les ménages belges, contraints à devoir emprun-

9 Il peut être utilement rappelé que la Constitution coordonnée du 17 février 1994 distingue deux grands types de droits : les droits civils et politiques, d'une part, et les droits socio-économiques, d'autre part. Les droits civils et politiques protègent les citoyens contre les interventions illégitimes et illicites des autorités. Les droits socio-économiques obligent les autorités à créer des conditions permettant de garantir l'exercice de certains droits. Plus précisément, comme le souligne Francis DELPÉRÉE, « seules diffèrent, en réalité, les modalités d'intervention des pouvoirs publics. Non, comme on le répète si souvent, parce que, dans le domaine des libertés classiques [droits civils et politiques], l'État doit s'abstenir et que, dans le cadre des libertés modernes [droits socio-économiques], il se doit d'intervenir. Mais, parce que, dans le premier cas, l'État est tenu à ce que le civiliste appellerait une obligation de *faire* ou de *ne pas faire* et que, dans le second, l'État est tenu à une obligation de *donner* qui prend principalement la forme de prestations pécuniaires ». DELPÉRÉE Francis, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Bruxelles et Paris, Bruylant et Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 2000, p. 258 [en italique dans le texte].



ter davantage pour acheter un bien immobilier. Le CERS pointe alors le risque, en cas de choc économique ou financier, de voir des familles éprouver des difficultés particulièrement importantes à rembourser leur emprunt, avec toutes les conséquences que cela peut avoir pour les banques¹⁰. Ce phénomène n'est pas propre à la Belgique et les médias font régulièrement état des coûts exorbitants de l'immobilier dans d'autres capitales et villes européennes.

Deuxièmement, si le principe est clair, le droit de propriété fait l'objet de limitations de différents types. On peut par exemple penser au saut d'index sur les loyers¹¹ (dont une affaire est pendante devant la Cour constitutionnelle belge¹²), au choix du locataire¹³, à la durée des baux et aux conditions mises pour permettre aux bailleurs de récupérer leur bien alors même que les locataires peuvent s'en aller très facilement, à la fiscalité immobilière tant sur les revenus que sur le patrimoine ou encore aux amendes administratives¹⁴, aux clauses d'interdiction de posséder un animal domestique dans les lieux loués¹⁵, entre autres. Un questionnement similaire pourrait être également posé en termes



SHUTTERSTOCK

de copropriété¹⁶. L'identification des limitations apportées actuellement au droit de propriété donnerait des indications précieuses sur la manière dont la (co)propriété est envisagée en ce début de XXI^e siècle, notamment sous l'angle socio-politique.

Troisièmement, en cette période qualifiée « de crise » par de nombreux analystes¹⁷, une question plus générale se pose quant au droit de propriété et plus précisément quant à la libre disposition d'un bien immobilier. Ainsi, nombreux sont les logements urbains inoccupés (voir notamment au-dessus des commerces) alors que la demande de logement est là, notamment en Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale. Plusieurs exemples peuvent être mobilisés.

Primo, Les perspectives démographiques sont à prendre en compte et dans les vingt à trente prochaines années, il faudra certainement faire face à une demande qui va croître, en tenant compte notamment de l'augmentation de ménages monoparentaux.

Secundo, le précédent Gouvernement wallon souhaitait mettre en place un cadre législatif et réglementaire visant à introduire davantage de mixité sociale dans le logement public et à renforcer la lutte contre l'inoccupation dans tous types de logements. Ainsi, une nouvelle procédure visant à élargir les possibilités d'action contre l'inoccupation des logements privés était sur la table. Concrètement, cela signifie qu'une procédure de prise en gestion unilatérale, visant les propriétaires de mauvaise volonté aurait pu être possible. Sur la base d'une attestation d'inoccupation, le service communal compétent aurait pu mobiliser un opérateur immobilier pour qu'il prenne le logement en gestion. Le propriétaire serait toutefois resté

10 European Systemic Risk Board, « Vulnerabilities in the EU residential real estate sector », November 2016, pp. 55-56, disponible à l'adresse suivante : <https://www.esrb.europa.eu/> (consultée le 30 novembre 2016).
11 HAMAL Olivier, « Le saut d'index en Région wallonne : avis critique du Conseil d'État », *Le Cri*, mars 2016, n° 402, p. 3 et DELCOURT Bénédicte, « Loyer : le saut d'index adopté et un recours du SNPC devant la Cour constitutionnelle », *Le Cri*, avril 2016, n° 403, p. 27.
12 HAMAL Olivier, « Le recours en annulation du décret 'saut d'index sur les loyers' », *Le Cri*, octobre 2016, n° 416, pp. 23-24.
13 DEVREUX Alfred, « Location et discrimination », *Le Cri*, décembre 2015, n° 399, p. 22.
14 NOPÈRE Stéphane, « Code bruxellois du Logement : amende administrative, de l'importance de l'argumentation initiale », *Le Cri*, novembre 2015, n° 398, pp. 30-32.
15 DELCOURT Bénédicte, « Les locataires, leur chien et la convention européenne des Droits de l'Homme : épisode II », *Le Cri*, juin 2016, n° 405, pp. 24-26.

16 Voy. par exemple HAMAL Olivier, « Energie : comment combiner la liberté de choix des copropriétaires et la souplesse nécessaire au syndicat pour agir ? », *Le Cri*, juin 2016, n° 405, pp. 14-16.

17 Mais ne serions-nous pas en crise depuis des dizaines d'années...

le détenteur de son bien et aurait perçu un loyer (moins les charges) quand le logement aura été attribué. Le Syndicat National des Propriétaires et Copropriétaires n'avait pas manqué de souligner que ce type de procédure devrait également être envisageable pour les biens publics également inoccupés¹⁸. Enfin, il convient de s'interroger aussi sur les conséquences fiscales pour le propriétaire : qui va payer par exemple le précompte immobilier et que va-t-il devoir déclarer à l'impôt des personnes physiques ?

Tertio, récemment, la Ville de Bruxelles a fait usage du « droit de gestion publique »¹⁹ et a intensifié la chasse aux logements vides. Le droit de gestion permet ainsi, dans la Région de Bruxelles-Capitale, aux organes compétents de chacune des 19 communes de s'approprier, par la contrainte, un logement vide, d'y effectuer les travaux nécessaires, et d'en gérer ensuite la location jusqu'à ce que l'investissement soit amorti par les loyers. Le propriétaire ne récupère ses droits qu'à terme, ou s'il rembourse les investissements menés²⁰.

Quarto, au mois de juillet 2017, un bourgmestre libéral d'une commune bruxelloise a réquisitionné un bâtiment privé pour reloger 65 sans-papiers en recourant à son pouvoir de police administrative²¹. Dans la foulée, il envisage de demander au Parlement belge d'adopter une loi pour régler la

→ Le droit au logement pose la question des devoirs qui pèsent, en contrepartie, sur les citoyens qui jouissent de ce droit. À cet égard, la grivèlerie locative est un phénomène qui tend à se répéter

réquisition d'immeubles privés²². La démarche du bourgmestre est particulière puisque le pouvoir de police est déjà réglé par le droit²³ et que le propriétaire de l'immeuble ne s'est pas opposé à la démarche.

Quatrièmement, si un droit de propriété est ouvert aux citoyens, encore faut-il identifier les modalités de sa mise en œuvre. La problématique des marchands de sommeil se pose dès lors avec acuité. En effet, notamment dans les grandes villes, les propriétaires qui sont en fait des marchands de sommeil, peuvent faire l'objet d'une attention particulière des autorités publiques²⁴. Une

lutte accrue concernant ce type de pratique pourrait être promue afin de protéger les citoyens fragilisés et afin d'enrayer la dévalorisation du patrimoine immobilier de certaines villes.

Cinquièmement, le droit au logement pose la question des devoirs qui pèsent, en contrepartie, sur les citoyens qui jouissent de ce droit. À cet égard, la grivèlerie locative est un phénomène qui tend à se répéter, ayant poussé certains parlementaires libéraux à vouloir incriminer de manière spécifique ce type de comportements²⁵. Mais au-delà de cette attitude extrême, il y a toute la problématique des loyers impayés, de biens donnés en location qui deviennent des dépotoirs et qui sont dégradés et des possibilités de recours des bailleurs face à une justice pas toujours rapide.

Au final, un état des lieux pourrait être réalisé sur les principes découlant du droit de propriété et du droit au logement dans une perspective comparée, à la fois au niveau belge (entre les Régions) et dans une perspective transnationale et plus précisément au niveau européen. Cet état des lieux permettrait de relancer le débat quant à l'articulation entre droits individuels (droit de propriété) et droits sociaux (droit au logement) ; l'équilibre entre ces deux droits étant loin d'être acquis à l'heure actuelle.

La deuxième partie sera publiée dans le prochain numéro de la revue. ■

18 COULÉE Philippe, « La lutte contre les propriétaires (privés et publics) de logements inoccupés est relancée », *Les Échos*, samedi 30 juillet 2016, p. 25.

19 Ordonnance du 17 juillet 2003 portant le Code bruxellois du Logement (M.B. 18 juillet 2003), voy. spéc. les articles 15 à 19

20 SENTE Arthur, « Fait inédit, Bruxelles force la location d'un immeuble vide », *L'Écho*, jeudi 24 novembre 2016, p. 7.

21 LEPRINCE Patrice, « 65 sans-papiers relogés dans un bâtiment privé inoccupé à Etterbeek », *Le Soir*, mercredi 26 juillet 2017, disponible à l'adresse suivante : <http://www.lesoir.be> (consultée le 27 juillet 2017).

22 MIKOLAJCZAK Charlotte, « Une loi pour régler la réquisition d'immeubles privés ? », *La Libre Belgique*, 26 juillet 2017, disponible à l'adresse suivante : <http://www.lalibre.be> (consultée le 27 juillet 2017).

23 Ce pouvoir de police découle de la loi dite « Onkelinx » qui donne un droit de réquisition au Bourgmestre. Voy. l'article 134bis de la Nouvelle Loi Communale et l'Arrêté royal du 6 décembre 1993 réglant le droit de réquisition d'immeubles abandonnés (M.B. du 30 décembre 1993).

24 Par exemple, le 14 juin 2016, la Ville de Verviers, le Centre Public d'Action Sociale, la zone de police Vesdre ainsi que le parquet de Liège ont signé un protocole de collaboration afin de lutter efficacement contre les marchands de sommeil et de sanctionner plus systématiquement les propriétaires indécents. BELGA, « Les marchands de sommeil pris en tenaille », *Le Soir*, mercredi 15 juin 2016, p. 30.

25 CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE, Proposition de loi visant à prévoir des sanctions pénales pour les personnes qui de manière intentionnelle et répétitive ne paient pas leurs loyers, S.O. 2010-2011, DOC 0647/001, 9 p. et CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS DE BELGIQUE, Proposition de loi visant à prévoir des sanctions pénales pour les personnes qui de manière intentionnelle et répétitive ne paient pas leurs loyers, S.O. 2014-2015, DOC 0430/001, 10 p.